

## Die EBI – (K)ein Tor zur europäischen Politik für „Normalbürger“

Christine Quittkat

Die Einführung des direktdemokratischen Instruments Europäische Bürgerinitiative (EBI) durch den Vertrag von Lissabon wurde von Nichtregierungsorganisationen, Politikern und Wissenschaftlern gleichermaßen „als bahnbrechend für die Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene“ gewertet.<sup>1</sup> Neu sei, dass EU-Bürger nunmehr Probleme, Ersuche und Vorschläge direkt an die Kommission herantragen können und ihnen somit die Möglichkeit eröffnet werde, die Tagesordnung der EU mitzugestalten. Unterstrichen wird allerdings, dass die EBI den Bürgern keinerlei direkte Entscheidungsmacht eröffne. Der Wert des basisdemokratischen Instruments Bürgerinitiative in der für die EU gültigen Version bestehe vor allem darin, die europäischen Institutionen enger an die Bürger zu koppeln und sie empfänglicher für die Belange der Bürger zu machen (Green European Foundation 2010: 7).

Obwohl die Verankerung der EBI im Vertragswerk der EU gefeiert wurde (Maurer/Vogel 2009: 5), waren und sind Beobachter vorsichtig bei der Einschätzung der längerfristigen Entwicklung und Wirkungsweise der EBI (beispielsweise Hrbek 2012). Dass letztere eine neue Möglichkeit der Partizipation bietet, scheint zunächst offenkundig. Doch noch ist unklar, ob die EBI tatsächlich die Partizipation der einzelnen Bürger fördert. Ebenso muss danach gefragt werden, ob die EBI solchen Interessen und Gruppierungen eine Partizipationsmöglichkeit bietet, die bisher bei der Mitgestaltung europäischer Politik benachteiligt waren, wie nationale und sub-nationale Interessen oder schwach organisierte oder schwer zu organisierende Gruppen. Tatsächlich stellt sich die Frage, der im vorliegenden Beitrag nachgegangen wird, ob die EBI Akteuren, die bisher nicht auf europäischer Ebene präsent waren, den Zugang zur europäischen Politik eröffnet.

Weshalb hat diese Frage einen skeptischen Unterton? Die Bedingungen, die sich aus der Struktur der EU als supranationales Gebilde ergeben, machen die konkrete Organisation und Durchführung einer EBI, die Verfahrensvorbereitung und die Unterschriftensammlung, zu einer Herausforderung, die für den einzelnen Bürger und/oder für bisher auf EU-Ebene nicht präsenste Gruppen keineswegs einfach zu bewältigen ist. Nach der Definition der Europäischen Kommission ist eine EBI „eine Aufforderung an die Europäische Kommission, einen Rechtsakt in Bereichen vorzuschlagen, in denen die EU zuständig ist“. Damit diese Aufforderung zustande kommen kann, sind zwei wesentliche Bedingungen zu erfüllen: Es muss ein Bürgerausschuss gebildet werden, und es müssen mindestens eine Million Unterschriften gesammelt werden. Zwischen der Bildung des Bürgerausschusses und der Unterschriftensammlung liegt die Registrierung einer EBI. Bevor letztere erfolgt, muss die Kommission prüfen, ob bestimmte rechtliche Mindestanforderungen erfüllt sind. Ersichtlich missbräuchliche, nicht ernst gemeinte, schikanöse, gegen die europäischen Werte gerichtete oder außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommission liegende Initiativen können nicht registriert werden.<sup>2</sup>

Konkret heißt es auf der eigens für die EBI eingerichteten Internetseite der Europäischen Kommission unter „Grundlagen“: „Eine Bürgerinitiative muss von mindestens einer Million EU-Bürgerinnen und Bürger[n] aus mindestens 7 der 27 Mitgliedstaaten unterstützt werden. In jedem dieser 7 Mitgliedstaaten ist eine Mindestanzahl von Unterstützern erforderlich.“<sup>3</sup> Die jeweilige Mindestanzahl aus jedem einzelnen Mitgliedsstaat ist gleichfalls aufgelistet und sollte laut Punkt 6 der EU-Verordnung über die Bürgerinitiative „der Anzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäi-

schen Parlaments, multipliziert mit 750, entsprechen“.<sup>4</sup> Hervorgehoben sei schließlich noch, dass die Sammlung von einer Millionen Unterschriften innerhalb eines Jahres abgeschlossen sein muss. Der bereits erwähnte Bürgerausschuss, der vor dem Start einer EBI gebildet werden muss, unterliegt gleichfalls spezifischen Anforderungen. „Dieser muss aus mindestens sieben EU-Bürgerinnen und -Bürgern bestehen, die in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind.“ Unterstrichen wird von der Europäischen Kommission, dass EBI nicht von Organisationen geleitet werden können. Organisationen können Initiativen jedoch fördern oder unterstützen, „sofern dies vollkommen transparent erfolgt“.

Was systematisch klingt, ist bei näherer Betrachtung mit vielen Problemen behaftet, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen werden. Die Analyse erfolgt in zwei Schritten. Nach einigen allgemeinen Reflexionen zu den Anforderungen der EBI richtet sich der Blick auf die Ergebnisse von 25 Pilot-EBI, die seit 2004 durchgeführt wurden. Einen englischsprachigen Überblick über diese Pilotprojekte bietet das von der Green European Foundation 2010 herausgegebene Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative, dessen Ziel es unter anderem war, auf den damals vorliegenden Verordnungsentwurf zur EBI einzuwirken und das EBI-Verfahren zu vereinfachen. Obwohl die schließlich verabschiedete Verordnung zur EBI die Erkenntnisse aus den Pilotprojekten und manche Vorschläge des Handbuchs aufgegriffen hat, bleiben die Ergebnisse der Pilotphase für die uns hier interessierende Frage, ob die EBI neuen Akteuren den Zugang zur europäischen Politik eröffnet, relevant. In einem zweiten Schritt richtet sich die Analyse auf diejenigen EBI, die seit der offiziellen Einführung des Instruments am 1. April 2012 auf der einschlägigen Internetseite der Kommission registriert sind. Hier wird vor allem untersucht, wer das Instrument der EBI nutzt. Beleuchtet wird, welche Probleme die Durchführung einer EBI zum heutigen Zeitpunkt mit sich bringt und wie sich dies auf die (Selbst-) Selektion der EBI-Initiatoren auswirkt.

## 1 | Reflektionen zur Bildung eines Bürgerausschusses und zur Unterschriftensammlung

Kennen Sie sieben Personen persönlich, die in sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind und mit denen Sie sich wegen eines gemeinsamen Anliegens zusammenschließen könnten, um einen Bürgerausschuss zu gründen? Vermutlich nicht.

Eine spezifische Form von geographischer Repräsentativität mag für eine europäische Bürgerinitiative durchaus plausibel und sinnvoll erscheinen. Bei näherer Betrachtung jedoch ist zu befürchten, dass diese Voraussetzungen für die Initiierung einer EBI dazu führen, dass sich nur (sehr) privilegierte Bürger zu einem transnationalen Bürgerausschuss zusammenfinden. Die Kommission hat in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe von Konsultationsinstrumenten entwickelt, deren ausgewiesenes Ziel es ist, die zivilgesellschaftliche Partizipation am europäischen Politikprozess zu steigern. Eine besondere Stellung kommt in diesem Kontext den Online-Konsultationen zu, die von der Kommission seit 2000 eingesetzt und über das Internet durchgeführt werden (vgl. Quittkat 2008 und Hüller 2008). Die Zugangs- und Beteiligungshürden für Online-Konsultationen sind für Bürger und Nichtregierungsorganisationen aufgrund der einfachen Zugänglichkeit über die Homepage „Your Voice in Europe“ relativ gering und Online-Konsultationen sollten entsprechend eine breite Beteiligungsstruktur von einzelnen Bürgern aufweisen. Doch selbst dieses leicht zugängliche Instrument der Bürgerbeteiligung wird gemeinhin, so zeigt eine Studie, nur von (männlichen) Bürgern mit Zugang zum Internet, hohem Bildungsgrad und überdurchschnittlichen Sprachkenntnissen genutzt (Hu 2010). Genau dieses Muster der Selbstselektion ist auch für die Zusammensetzung der Bürgerausschüsse zur Durchführung einer EBI zu erwarten. Bei der Gründung und Mitarbeit in einem Bürgerausschuss reicht es dann allerdings nicht mehr aus, Internetzugang zu haben und den bildungsnahen gesellschaftlichen Schichten anzugehören.

Darüber hinaus sollten die Initiatoren einer EBI auch über mehr oder weniger persönliche transnationale soziale Netzwerke verfügen, müssen sich doch für den Bürgerausschuss mindestens sieben EU-Bürgerinnen und -Bürger zusammenschließen, die in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind. So wird die Bildung eines Bürgerausschusses entweder solchen Akteuren vorbehalten sein, die aufgrund ihres Lebenslaufs transnational vernetzt sind wie etwa ehemalige Erasmusstudenten oder Abgänger der EU-Bildungseinrichtungen wie der Europäischen Schulen oder Hochschulen in Florenz und Budapest.<sup>5</sup> Oder die Bürgerausschüsse setzen sich aus solchen Personen zusammen, die durch ihr berufliches und/oder privates Engagement auf die transnationale Vernetzung von Nichtregierungsorganisationen zurückgreifen können. Dabei sind, auch dies sei noch angemerkt, in den europäischen Nichtregierungsorganisationen wiederum in erster Linie Personen bildungsnaher Schichten anzutreffen, denn auch der Zugang zu den europäischen Nichtregierungsorganisationen ist vor allem denjenigen Gruppen der erwachsenen Bevölkerung in der EU vorbehalten, die die doppelte Qualifikation von Sprachkompetenz und Internetnutzung vorweisen (Rose 2006: 25).

Tatsächlich dürften die Zugehörigkeit zu einer bildungsnahen Schicht, gute Fremdsprachenkenntnisse, Internetzugang und persönliche transnationale Vernetzung nur die Mindestanforderungen an die Mitglieder eines Bürgerausschusses darstellen. Voraussetzung dafür, dass ein Bürger eine EBI mit seiner Unterschrift unterstützt, ist das Wissen um die Existenz einer spezifischen EBI. Die Sammlung von einer Millionen Unterschriften innerhalb von zwölf Monaten nach festgelegtem Zählschlüssel erfordert ein erhebliches Maß an Organisations- und Kommunikationsstruktur und viele Aufgaben sind von einem Bürgerausschuss direkt oder indirekt zu bewältigen:

- Der EBI-Text muss formuliert und der Kommission zur Prüfung und Registrierung vorgelegt werden.
- Die Internetseite der EBI muss erstellt und regelmäßig aktualisiert werden.
- Die EBI und ggf. die Internetseite muss in mehrere Sprachen übersetzt werden.
- Die Bevölkerung muss – direkt oder über die Medien – über die EBI informiert werden.
- Die Unterschriften müssen gesammelt werden – gegebenenfalls nicht nur elektronisch, sondern auch handschriftlich.

Der letzte Aspekt, die Sammlung von Unterschriften, bleibt dabei selbst in Zeiten von Facebook, Google+ und Twitter noch eine zeitaufwendige und diffizile Angelegenheit. Moderne, elektronische soziale Netzwerke ermöglichen zwar die schnelle Kommunikation und somit vielleicht auch die schnellere Information von Teilen der Bevölkerung über die Existenz einer EBI, allerdings sind diese sozialen Netzwerke heute noch immer auf bestimmte Bevölkerungsgruppen beschränkt (jung, Internetzugang). Zudem ist aufgrund der hohen allgemeinen Informationsdichte keineswegs sichergestellt, dass die Informationsverbreitung zu einer spezifischen EBI über elektronische soziale Netzwerke auch zu einer Resonanz in Form einer aktiven Beteiligung an (elektronischen) Unterschriftenaktionen führt. Die elektronische Unterschriftensammlung selbst schließlich ist eher eine technische Herausforderung, die – einmal bewältigt – weitgehend unproblematisch sein sollte; die Unterschriftensammlung auf Papier dagegen erfordert erhebliche personelle Ressourcen und das persönliche Engagement von „EBI-Aktivist:innen“, denn jemand muss ja mit der realen Liste in der Hand die Unterschriften persönlich einsammeln.

## 2 | Die EBI der Pilotphase

Die grobe Übersicht der zu erledigenden Aufgaben lässt leicht erkennen, dass die Zusammenarbeit in einem Bürgerausschuss und die Organisation einer EBI erhebliche Zeit-, personelle und finanzielle Ressourcen erfordern. Da überrascht es kaum, dass die meisten EBI

der Pilotphase von ressourcenstarken, organisierten Akteuren mit transnationaler Basis getragen wurden wie Greenpeace International, dem europäischen Gewerkschaftsbund ETUC oder von Vertretern des Europäischen Parlaments.

Die Durchsicht der 25 Pilot-EBI bezüglich ihrer Initiatoren bringt folgendes Ergebnis:

- drei Pilotprojekte stammten von Abgeordneten aus dem Europäischen Parlament,
- elf Pilot-EBI wurden von transnationalen Nichtregierungsorganisationen initiiert,
- vier Projekte waren koordinierte Aktionen von NRO unterschiedlicher nationaler Herkunft,
- zwei Pilot-EBI wurden von der Dr. Rath Health Foundation gestartet,
- ein Projekt wurde unter der Führung der Pharmaindustrie initiiert und
- nur vier der Pilot-EBI lassen sich rein nationalen Akteuren zuschreiben, wobei auch hier ausschließlich organisierte Akteure aktiv waren (französische NRO, österreichische NRO, französische Politiker, deutscher Abgeordneter des Europäischen Parlaments mit Unterstützung christlicher Organisationen).

Die genaue Organisation, Durchführung und Erfolgsquote der Pilot-EBI sind leider aus dem Handbuch der Green European Foundation nicht nachvollziehbar. Deutlich wird jedoch, dass die Initiatoren mehrheitlich darauf achteten, ihre Initiative in mehreren Sprachen (oft über 6 Sprachen, manche EBI waren sogar in bis zu 28 Sprachen verfügbar) zugänglich zu machen und die Unterschriftensammlung sowohl auf Papier als auch elektronisch (hier oft mit Verifikation) erfolgte. Obwohl hinter den EBI der Pilotphase zumeist transnationale Akteure standen, gelang es offensichtlich nur fünf Pilot-Bürgerinitiativen, die erforderlichen eine Million Unterschriften zu sammeln.<sup>6</sup> Unklar bleibt aus den zugänglichen Daten, welche Zeiträume hierfür von Nöten waren. Die Initiativen der Pilotphase waren bei der Unterschriftensammlung zeitlich nicht begrenzt und einige stehen auch heute (Oktober

2012) noch zur Unterschrift offen wie etwa die „Europäische Bürgerinitiative für den freien Sonntag in Europa“.<sup>7</sup>

Für die Pilotphase lässt sich zunächst festhalten, dass die meisten Pilot-EBI von Organisationen getragen wurden. Entsprechend lässt sich ableiten, dass die Initiatoren bildungsnahen Schichten angehörten. Ebenso ist ersichtlich, dass es sich bei den initiierten Organisationen weitgehend um internationale oder europäische Akteure handelte, die auf transnationale Netzwerke zur Verbreitung der EBI zurückgreifen konnten. Den EBI-Initiatoren standen organisatorische, personelle wie finanzielle Ressourcen zur Verfügung, die sowohl die Einrichtung einer Homepage als auch die Übersetzung der Initiative (und ggf. der Homepage) in mehrere Sprachen erlaubten. Dennoch, auch das sei nochmals erwähnt, scheint es nur einer Minderheit gelungen zu sein, die notwendige Anzahl an Unterschriften zu sammeln – die wesentliche Voraussetzung für den Erfolg einer EBI.

### 3 | Die technischen Hürden der Europäischen Bürgerinitiativen in der Startphase

Wie gestaltet sich nun der Start des neuen Instruments der Bürgerbeteiligung? Die Verordnung über die EBI ist seit dem 1. April 2012 in Kraft. Innerhalb von 3,5 Monaten wurden bereits neun Europäische Bürgerinitiativen registriert. Berücksichtigt man, dass die erste EBI („Fraternité 2020 – Mobility. Progress. Europe“, siehe auch den Beitrag von Gastinger/Jürgens in diesem Heft) – nach Prüfung, ob sie den Mindestanforderungen entspricht – werbewirksam erst zum 9. Mai 2012, dem Europa-Feiertag, unter der Nummer ECI(2012)000001 registriert wurde, so kann die Entwicklung durchaus als rasant bezeichnet werden. Einen Überblick über diese Entwicklung bietet Tabelle 1.

Die Betrachtung der eher technischen Aspekte der ersten Europäischen Bürgerinitiativen zeigt zunächst, dass die Einführung dieses In-

struments von der Europäischen Kommission nicht ausreichend vorbereitet wurde. Eine grundlegende Anforderung an die EBI seitens des Europäischen Parlaments war stets, dass

Bürgerinitiativen kostenfrei durchzuführen sein sollten. Entsprechend wird die kostenlose Bereitstellung von Serverkapazitäten durch die Kommission als fundamentale Vorausset-

Tabelle 1: Liste aller registrierten EBI (5.2012-7.2012)

Bezeichnung	Registrierungs- sprache	Sprachen*	Datum
Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs [Für einen verantwortungsvollen Umgang mit Abfall, gegen Müllverbrennungsanlagen]	Französisch	1	16.07.12
High Quality European Education for All [Hochwertige Europäische Bildung für alle]	Englisch	3	16.07.12
Stop vivisection [Stoppt Sezieren am lebendigen Körper]	Englisch	1	22.06.12
Let me vote [Lasst mich wählen]	Französisch	1	11.05.12
Einer von uns	Italienisch	1	11.05.12
(EU-Richtlinie für den Schutz von Milchkühen)**	Englisch	10	10.05.12
Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!	Englisch	8	10.05.12
Single Communication Tariff Act [Einen europaweiten einheitlichen Tarif für Mobilfunk]	Englisch	1	10.05.12

\* Anzahl der Sprachen, in denen ausführliche Informationen auf der jeweiligen EBI-Homepage verfügbar sind. \*\* Die Initiative „EU-Richtlinie für den Schutz von Milchkühen“ war zwar im Juli 2012, aber nicht mehr im September 2012 auf der Homepage der Kommission unter „laufenden Initiativen“ aufgeführt.<sup>8</sup>

zung betrachtet. Dies gilt umso mehr, als viele Beobachter davon ausgehen, dass sich nur mit Hilfe moderner Kommunikationsmedien die Sammlung von einer Million Unterschriften innerhalb von zwölf Monaten organisieren lässt. Tatsächlich waren diese technisch-praktischen Voraussetzungen für die Durchführung einer EBI in den ersten drei Monaten nach Einführung der EBI noch nicht gegeben und viele Bürgerausschüsse beklagten die organisatorischen Probleme und Kosten,

die für sie durch den Kauf von Serverkapazitäten entstanden. Die Situation hatte sich in dieser kurzen Zeit soweit zugespitzt, dass für die bereits gestarteten EBI auf Initiative des Mitglieds des Europäischen Parlaments Gerald Häfner (Die Grünen/Freie Europäische Allianz) eine Aussetzung der Zwölfmonatsfrist für die Unterschriftensammlung versprochen wurde.<sup>9</sup>

Ebenso hat es einige Monate gedauert, bis die technischen Voraussetzungen geschaffen



wurden, um die elektronische Unterschriften-sammlung zu ermöglichen. Was die Unterschriften-sammlung auf Papier betrifft, so lassen sich für die meisten EBI standardisierte Listen zur Sammlung von Unterschriften herunterladen mit genauen Angaben dazu, an wen die ausgefüllten Listen geschickt werden sollen. Doch bezüglich der digitalisierten Unterschriften-sammlung zeigt sich, dass nur eine EBI Anfang Oktober 2012 die Möglichkeit der digitalen Unterschrift anbietet, die EBI „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht!“. Ausdrücklich heißt es beispielsweise bei der EBI „Stop vivisection“ (Stoppt Sezieren am lebendigen Körper) im Oktober 2012 auf der Homepage, dass auf die Zertifizierung des Online-Systems zur Unterschriften-sammlung gewartet würde und die von der Kommission kostenlos zur Verfügung gestellte Software Probleme bereite.<sup>10</sup>

#### 4 | Die ersten neun Europäischen Bürgerinitiativen

Kommen wir von den technischen Problemen zurück zu der Frage, ob die EBI neuen Akteuren den Zugang zur europäischen Politik eröffnet. Hier richtet sich der Blick auf jene Initiativen, die auf der EBI-Homepage der Europäischen Kommission bis Juli 2012 registriert waren. Konkret betrachtet werden die Zusammensetzung der Bürgerausschüsse und die Präsentation der einzelnen EBI im Internet.

Die erste EBI überhaupt, „Fraternité 2020 – Mobility. Fortschritt. Europa“, wurde von einem Bürgerausschuss aus Österreich, Belgien, Ungarn, Italien, Luxemburg, Rumänien und Spanien vorgeschlagen (vgl. auch Gastinger/Jürgens in diesem Heft). Wie es offiziell in der Pressemitteilung IP/12/450 der Europäischen Kommission vom 8. Mai 2012 heißt, begründen die Initiatoren ihre Initiative mit dem Wunsch, „die Austauschprogramme der EU wie Erasmus oder den Europäischen Freiwilligendienst zu fördern, um zu einem vereinten Europa beizutragen, das auf der Solidari-

tät seiner Bürger gründet“. Die genauere Betrachtung bringt vor allem eines zu Tage: Die erste EBI wurde von engagierten pro-europäischen Akademikern und Studierenden initiiert, die auf eine internationale Studienlaufbahn zurückblicken können. Darüber hinaus begeistern sich die Initiatoren für die „europäische Idee“, was sich in ihrer Teilnahme an dem „Konvent Junger Europäischer BürgerInnen“ zeigt, dessen 10-jähriges Jubiläum in der Ausarbeitung des „Manifest *Fraternité 2020*“, dem Basisdokument der ersten EBI, resultierte. Somit wurde die erste Initiative von transnational vernetzten, bildungsnahen Akteuren eingereicht, die mit viel Eigeninitiative und Engagement und der indirekten Unterstützung öffentlicher Stellen und bestehender Netzwerke (so die aus dem „Konvent Junger Europäischer BürgerInnen“ hervorgegangene Organisation „Citizens of Europe“) die EBI stärken.

Auch wenn sich entsprechend der Kommissionsvorgaben die Bürgerausschüsse aus Privatpersonen zusammensetzen müssen, werden viele der EBI deutlich von Organisationen mitgetragen. Die organisatorische Vernetzung wie auch die Ressourcenausstattung der unterstützenden Organisationen ist unterschiedlich, je nach Themen- oder Politikfeld. Es ist durchaus plausibel anzunehmen, dass traditionsstarke, breit orientierte Gruppen wie Gewerkschaften größere organisatorische und finanzielle Ressourcen aufbringen können als etwa Nischenorganisationen. Dies spiegelt sich auch und vor allem in der Gestaltung und in den Inhalten der Homepages der EBI wider. Beispielsweise sind die Homepages der EBI mit sehr spezifischen und normativen Anliegen, deren Unterstützerkreis sich eher aus kleineren Organisationen zusammensetzt, zwar strukturiert, aber sehr einfach gehalten. Dies gilt für die Homepage der EBI „Einer von uns“ zum Schutz ungeborenen Lebens, die von Vertretern aus der Lebensrechtsbewegung wie Nichtregierungsorganisationen und Stiftungen getragen wird und für die Homepage der Initiative „Stop Vivisection“ (Stoppt Sezieren am lebendigen Körper), deren Bürgerausschuss sich aus Biologen aus

der Forschung, Tierärzten und Vertretern von Tierschutzorganisationen zusammensetzt. In beiden Fällen ist die Homepage nur in einer Sprache zugänglich, bietet nur die notwendigen Informationen und verweist auf keine oder nur wenige Aktionen zur Verbreitung der EBI. Ganz anders stellt sich die von Gewerkschaften initiierte EBI „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ dar. Diese verfügt nicht nur über eine ausgesprochen aussagekräftige Homepage, die in acht Sprachen zugänglich ist. Hier finden sich breite Informationen über das Anliegen der Wasser-EBI, die einzelnen Bürgerschaftsmitglieder und die unterstützenden Organisationen. Darüber hinaus werden auf der Homepage der Wasser-EBI vielfältige Veranstaltungen aufgeführt, die von den beteiligten Gewerkschaften organisiert und finanziert werden und die auf die Wasser-EBI aufmerksam machen sowie Gelegenheit zur Unterschriftensammlung bieten.

Ebenfalls auf stärkeren Ressourcen schien die EBI zum Schutz der Milchkühe zu stehen. Allerdings ist diese Initiative im September 2012 nicht mehr in der Liste der laufenden EBI der Kommission zu finden, und es bleibt unklar, weshalb sie aus der Liste entfernt wurde.<sup>11</sup> Die inzwischen als Petition firmierende Initiative wird von zwei Firmen unterstützt, die sich klar an den Prinzipien gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung (corporate social responsibility, CSR) orientieren. Dabei ist es sicher kein Zufall, dass die Homepage der EBI zum Schutz der Milchkühe ganz die Handschrift der sie unterstützenden Eisfirma Ben & Jerry's, einem Unternehmen des britisch-niederländischen Konzerns Unilever, trägt.<sup>12</sup> Zum anderen können die Initiatoren der Initiative/Petition auf persönliche internationale Netzwerke zurückgreifen, denn es handelt sich bei ihnen um Vertreter großer internationaler Tierschutzorganisationen wie *Compassion in World Farming* (CIWF) oder der *World Society for the Protection of Animals* (WSPA). Allerdings wurde die Verbindung der

einstmals angetretenen Bürgerschaftsmitglieder zu den Tierschutzorganisationen nicht auf der Homepage der Initiative publik gemacht, sondern erst über Eigenrecherchen erkennbar.

Die Initiative „High Quality European Education for All“ (Hochwertige Europäische Bildung für alle) greift gleichfalls auf Organisationen zurück oder wird von diesen getragen. Auch wenn sich die Initiatoren als „eine Gruppe gewöhnlicher europäischer Bürger“ präsentieren, die sich zusammengeschlossen haben, um die EBI zur Reformierung des europäischen Bildungssystems zu nutzen, sind auch hier vor allem bildungsnahe Bürger aus transnationalen Kontexten mit einer starken persönlichen oder beruflich bedingten Affinität zur EU aktiv. Der Bürgerschaftsmitglied der Elternvereinigung aller Europäischen Schulen sowie Mitglieder der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes der EU (Union for Unity, U4U) und der Europäischen Vereinigung der Geschichtslehrer (European Association of History Educator, EUROCLIO) auf. Unterstützt wird die Initiative, wie aus der Homepage hervorgeht, von einer Europäischen Schule (Karlsruhe/Strasbourg), der Vereinigung der Eltern, Lehrer, Schüler, etc. der Europäischen Schulen (Groupe Unitaire pour le Développement des Écoles Européennes, GUDEE), der Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes der EU (Union for Unity, U4U) und der Gewerkschaft der Angestellten der europäischen Institutionen (Renouveau & Démocratie, R&D). Die Bildungs-EBI ist darüber hinaus interessant bezüglich künftiger Entwicklungen im Bereich des Instruments EBI, denn sie ist stark verknüpft mit der im Dezember 2010 in Straßburg neu gegründeten transnationalen Organisation MEET - Movement towards a European Education Trust. Diese Organisation setzt u.a. auf Fördermitgliedschaften, um Aktivitäten im Kontext der EBI zu finanzieren. Dieses Beispiel lässt vermuten, dass die EBI in manchen Fällen zur Entstehung neuer Nichtregierungsorganisationen oder der Knüpfung neuer breiter Netzwerke auf europäischer Ebene beitragen wird.

Bezüglich der sechs vorgestellten EBI kann zusammenfassend festgehalten werden, dass diese über eine weitgehend klare, wenn auch nicht immer mehrsprachige Homepage verfügen und Informationen über den Bürgerausschuss und/oder die sie unterstützende Organisationen bieten. Ihre Träger sind bildungsnah, vielfach pro-europäisch und aufgrund ihres persönlichen Lebenslaufs oder ihrer beruflichen Situation transnational verknüpft, und sie werden darüber hinaus von (transnationalen) Nichtregierungsorganisationen begleitet, die organisatorische und/oder finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellen, um die EBI voranzutreiben.

Neben diesen sechs vorgestellten EBI finden sich drei weitere EBI, deren Profil sich völlig anders darstellt. Tatsächlich trägt eine der verbleibenden EBI keinerlei klares Profil nach außen. Es bleibt im Dunklen, wer die EBI *Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinérateurs* (Für den verantwortungsvollen Umgang mit Abfall, gegen Müllverbrennungsanlagen) eingereicht hat.<sup>13</sup> Zwar sind die Namen der Bürgerausschussmitglieder zugänglich, allerdings bleibt völlig offen und ist auch nicht eindeutig über Suchmaschinen im Internet festzustellen, welche Personen (und/oder Organisationen) hinter diesen Namen stehen. Ob dies nun ein Hinweis darauf ist, dass die Initiatoren hier tatsächlich „einfache“ Bürger mit einem spezifischen Umweltschutzanliegen sind, muss an dieser Stelle offen bleiben. Ebenso wie die Frage, ob das wenig aussagekräftige Profil der Anti-Müllverbrennungsanlagen EBI im Internet einem Mangel an organisatorischen und finanziellen Ressourcen geschuldet ist oder der Tatsache, dass Laien bzw. „einfache Bürger“ sich hier engagieren, denen ein professionelles Auftreten im Internet (noch) nicht gelungen ist.

Die verbleibenden zwei Initiativen weisen dagegen durchaus ein bemerkenswertes Merkmal auf: nicht nur kommen die Hauptvertreter des Bürgerausschusses beider Initiativen aus Frankreich, sondern sie sind hochgebildet, pro-europäisch und, dies ist besonders bemerkens-

wert, aus der Medienbranche. Die EBI *Single Communication Tariff Act* (Einen europaweiten einheitlichen Tarif für Mobilfunk) verfügt über keine eigene Homepage, sondern ist mit Twitter verlinkt. Hier lassen sich aus den Tweets Informationen entnehmen und Diskussionen beobachten, die sich auf das Instrument der EBI allgemein beziehen.<sup>14</sup> Die Mitglieder des Bürgerausschusses sind, wie aufgrund der Vorgaben nicht anders zu erwarten, namentlich auf der Kommissions-Homepage der EBI aufgelistet, aber es lässt sich über Internet-Suchmaschinen nicht eindeutig herausfinden, wer hinter den Namen steht, d.h. wer die EBI initiiert hat und ob spezifische Gruppen oder Organisationen diese EBI unterstützen. Mit etwas Energie lässt sich jedoch etwas über den Vertreter des Bürgerausschusses herausfinden, einen jungen französischen Journalisten, der an zwei renommierten französischen Hochschulen (École des Hautes Études Commerciales de Paris (HEC) - Wirtschaft und SciencesPo/Paris - Politikwissenschaft) studiert und Erfahrungen im Brüsseler Büro der Nachrichtengeneratur Reuters gesammelt hat. Als Moderator im französischen Radiosender *Fréquence Protestante* und als Gastschreiber in den französischen Zeitungen *Le Monde* und *Les Echos* beschäftigt er sich mit nationaler und EU-Politik. Die EBI *Let me vote* (Lasst mich wählen), die nur über eine sehr rudimentäre Homepage auf Französisch verfügt und über noch schlichtere Versionen auf Englisch und Niederländisch, präsentiert in den ersten Monaten ihrer Existenz sehr prominent ihre Verknüpfung mit Facebook.<sup>15</sup> Der Vertreter des Bürgerausschusses, Philippe Cayla, ist gleichfalls Absolvent gleich dreier französischer Grands Ecoles (École des Mines de Paris, Institut d'études politiques de Paris, École nationale d'administration (ENA)) und leitet seit 2003 den paneuropäischen Nachrichten-Fernsehsender Euronews. Dass ein weiteres Mitglied des Bürgerausschusses, der deutsche Politiker und Geschäftsmann Jürgen Vahlberg, im Laufe seiner Karriere auch Marketingdirektor von Euronews war, verdeutlicht ein weiteres Mal, welche wichtige Rolle

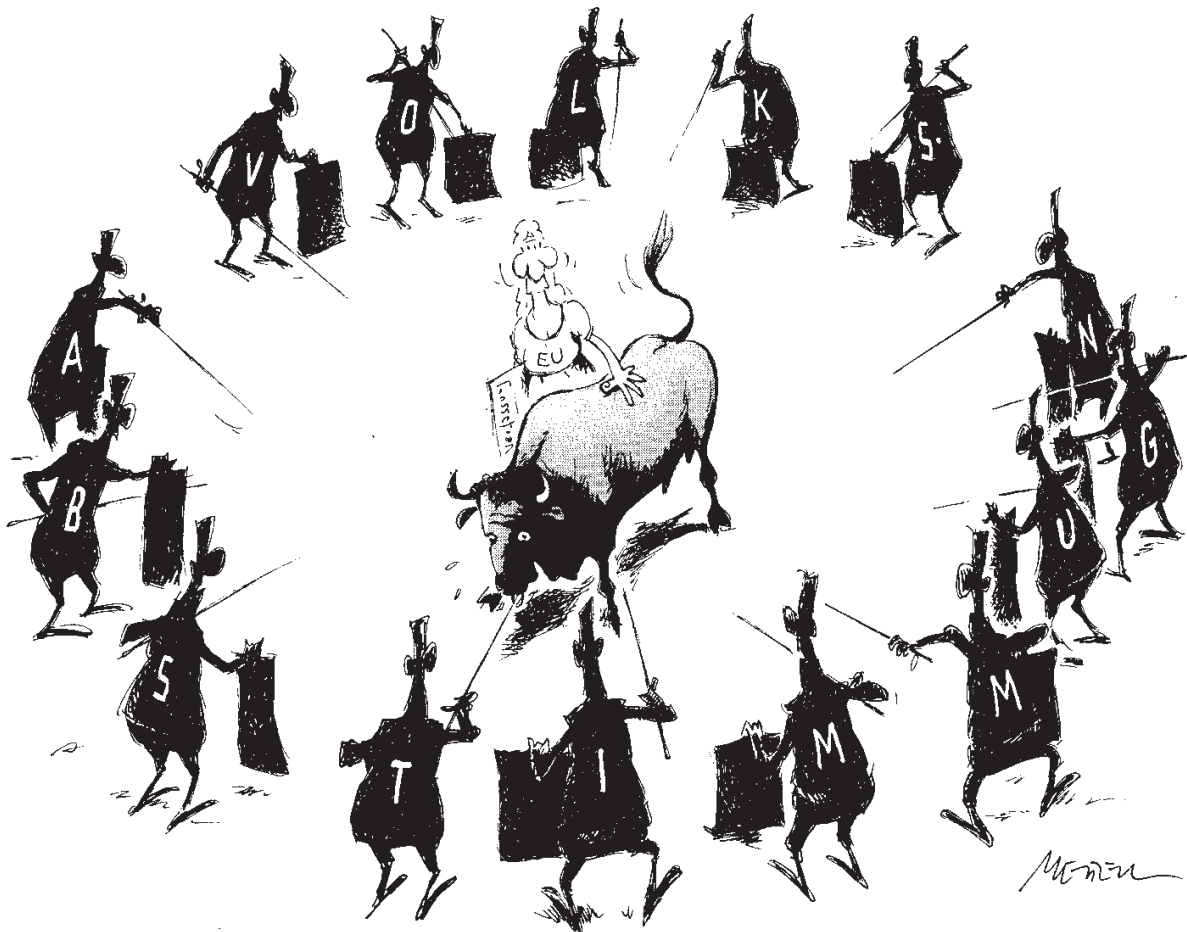


der persönlichen transnationalen Vernetzung zukommt und wie sehr sie durch den Lebenslauf der EBI-Initiatoren bestimmt ist.

Die Verortung der Bürgerausschussvertreter der beiden letztgenannten EBI in der Medienbranche ist ein durchaus auffälliges Ergebnis der Analyse. Der Zugang zu den Medien ist gerade im europäischen Kontext von erheblicher Bedeutung, denn durch die Verbreitung und Diskussion europäischer Themen in den Medien kann Öffentlichkeit hergestellt werden. Während Öffentlichkeit eine wesentliche Voraussetzung für die demokratische Stärkung der EU ist (Trenz 2006) und in der wissenschaftlichen Diskussion vielfach auf den Mangel an Öffentlichkeit europäischer Politikentscheidungen hingewiesen wird, ist der Medienzugang in Bezug auf das Instrument EBI zusätzlich von Bedeutung, weil hierdurch der Bekanntheitsgrad einer EBI gesteigert werden kann. So überrascht es auch kaum, dass auf Euronews eine Information zu der EBI *Let me vote* lanciert wurde.<sup>16</sup>

## 5 | Eröffnet die EBI neuen Gruppen Zugang zum europäischen Politikprozess?

Die Übersicht über die Pilot-EBI wie auch über die ersten „echten“ EBI zeigt, dass bisher vor allem Vertreter transnationaler oder europäischer Organisationen und Netzwerke dieses Instrument der Bürgerbeteiligung am europäischen Politikprozess nutzen. Zugleich wird deutlich, dass sich durchaus auch neue Akteure an die EBI wagen. Nationale Organisationen sind hier die Hauptgruppe, die mittelfristig von dem Instrument profitieren kann. Das Beispiel MEET deutet an, dass im Kontext der Vorbereitung einer EBI neue transnationale Netzwerke als Basis einer Europäischen Bürgerinitiative entstehen können. Ebenso macht die EBI *High Quality European Education for All* deutlich, dass Gesetzgebungsvorschläge sehr spezifischer Gruppen über die EBI ihren Weg in die europäische Politik finden könnten wie hier Bildungs-



träger und -nutzer von EU-Bildungseinrichtungen.

Insgesamt betrachtet lässt sich in den Bürgerausschüssen, wie so häufig im „Projekt EU“, eine Überrepräsentation pro-europäischer, bildungsnaher Bevölkerungsschichten erkennen – was allerdings nicht prinzipiell ausschließt, dass Interessen benachteiligter oder bildungsferner Gruppen durch eine EBI „in Anwaltschaft“ repräsentiert werden. Damit das Instrument EBI einzelnen Bürgern, neuen Gruppen und finanzschwachen Randgruppen Zugang zum europäischen Politikprozess ermöglicht, werden allerdings die kostenlose Bereitstellung von Serverkapazitäten und technischer Möglichkeiten zur elektronischen Unterschriftensammlung nicht ausreichen. Genauso wesentlich ist die mediale Verbreitung einer EBI, denn nur wenn die Bürger von einer EBI Kenntnis haben, können sie diese auch unterstützen. Im Internetzeitalter bedeutet dies, dass wenigstens eine aussagekräftige Homepage aufgebaut werden muss. Die Homepages der bereits angelaufenen EBI zeigen, dass die Erstellung einer EBI-Homepage eine erhebliche Hürde darstellt. Hilfreich wäre hier sicherlich die kostenlose Bereitstellung von mehrsprachigen Eingabemasken für die Erstellung einer EBI-Homepage, deren Nutzung selbstverständlich freiwillig bleiben muss. Das Medium Internet-Homepage bietet die Möglichkeit, sich den Bürgern zu präsentieren und erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Bürger sich an einer EBI beteiligen. Zugleich ist die EBI-Homepage ein wichtiges Mittel zur Herstellung von Transparenz. Wenn sich die Bürgerausschüsse nicht klar und offen auf ihren Homepages präsentieren, die Namen der Initiatoren nicht mit weiteren Informationen wie etwa der Organisationszugehörigkeit oder einer kurzen Vita ergänzt werden und das Anliegen der EBI-Initiatoren nicht über den Gesetzestext hinaus weiter ausgeführt wird, bleibt die Basis der Initiative intransparent. Nur in Ausnahmefällen werden Bürger ein Dokument unterschreiben, dessen Autorenschaft unklar ist.

Es überrascht kaum, wenn schon Forderungen nach weiteren Unterstützungsleistungen für die Entwicklung von Europäischen Bürgerinitiativen laut werden, wie etwa die Einrichtung von „Ideenbörsen“ und virtuellen Netzwerkplattformen, die die Vernetzung von Bürgern unterstützen könnten.<sup>17</sup> Es wird nicht lange dauern, und es werden sich Anbieter finden, die Gruppen und Bürger bei der Durchführung einer EBI unterstützen, allerdings setzt die Nutzung eines solchen Angebots wiederum finanzielle Ressourcen voraus.

Das Profil der bisherigen Initiatoren einer (Pilot-)EBI sowie die Präsentation der einzelnen Bürgerinitiativen im Internet machen ein Dilemma dieses direktdemokratischen Instruments der Bürgerbeteiligung deutlich: „Einfache Bürger“ können die Vorgaben des Instruments nicht erfüllen. Im besonderen Maße gilt dies für die Kernvorgabe der EBI, die Bildung eines Bürgerausschusses mit Mitgliedern in sieben EU-Mitgliedstaaten. Andere Hürden für die (erfolgreiche) Sammlung von einer Million Unterschriften binnen eines Jahres wie Ressourcen für den Aufbau eines Netzwerkes und für einen gemeinsamen mehrsprachigen Internetauftritt, wie der Zugang zu den Medien und ein persönliches soziales Netzwerk für die Unterschriftensammlung auf Papier sind nur sekundär. Allerdings werden die hohen organisatorisch-technischen Ansprüche, die ein erhebliches Maß an Professionalität bei der Vorbereitung und Durchführung einer EBI erfordern, nicht nur „einfache Bürger“, sondern auch viele sub-nationale und nationale Organisationen schon im Vorfeld abschrecken oder spätestens bei der Unterschriftensammlung scheitern lassen. Die EBI bietet zwar einen Zugang zur europäischen Politik für neue Gruppen, aber es werden nur privilegierte Akteure durch dieses Tor schreiten (können).

*Dr. Christine Quittkat* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Mannheimer Zentrum für europäische Sozialforschung (MZES)/Universität Mannheim. Kontakt: christine.quittkat@mzes.uni-mannheim.de

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> [www.mehr-demokratie.de/eu-buergerinitiative.html](http://www.mehr-demokratie.de/eu-buergerinitiative.html) [4.7.2012].
- <sup>2</sup> [europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/450&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/450&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=de) [7.7.2012].
- <sup>3</sup> [ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts) [4.7.2012].
- <sup>4</sup> EU-Verordnung über die Bürgerinitiative Nr. 211/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Februar 2011.
- <sup>5</sup> Vermutlich werden beispielsweise Netzwerke der Abgänger des College of Europe in Brügge und Natolin hingegen eher seltener einen Bürgerausschuss bilden, werden die Studierenden hier doch vor allem für die europäische Verwaltung in Brüssel und Straßburg ausgebildet, so dass das Kriterium der Ansässigkeit in sieben EU-Mitgliedsländern schwieriger zu erfüllen ist.
- <sup>6</sup> Für eine weitere Pilot-EBI werden 630.000 Unterschriften angegeben (Handbook 2010: 63).
- <sup>7</sup> [www.free-sunday.eu](http://www.free-sunday.eu) [4.10.2012].
- <sup>8</sup> [ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing) [25.9.2012].
- <sup>9</sup> Vgl. [europartv.europa.eu/fr/player.aspx?pid=8eda4d85-28d6-4b07-b77f-a09100f72219](http://europartv.europa.eu/fr/player.aspx?pid=8eda4d85-28d6-4b07-b77f-a09100f72219) [22.7.2012].
- <sup>10</sup> [www.stopvivisection.eu/en/content/sign-stop-vivisection#](http://www.stopvivisection.eu/en/content/sign-stop-vivisection#) [4.10.2012].
- <sup>11</sup> In diesem Fall sind dies Hochschuleinrichtungen, die auch als Arbeitgeber viel Spielraum und Unterstützung für persönliches Engagement im fachnahen Bereich bieten, sowie die Ehrung vom Europäischen Parlament 2011 und die Auszeichnung als nationaler Preisträger Frankreichs des Europäischen Jugendkarlspreises.
- <sup>12</sup> Eine Anfrage der Autorin an die Initiatoren der Initiative blieb unbeantwortet.
- <sup>13</sup> [www.happycows.eu](http://www.happycows.eu) [20.7.2012].
- <sup>14</sup> [ice.id.st](http://ice.id.st) [4.10.2012].
- <sup>15</sup> [twitter.com/onesingletariff](https://twitter.com/onesingletariff) [15.7.2012].
- <sup>16</sup> [www.letmevote.eu](http://www.letmevote.eu) [16.7.2012].

<sup>17</sup> [de.euronews.com/2012/05/11/in-einem-anderen-eu-land-an-wahlen-teilnehmen](http://de.euronews.com/2012/05/11/in-einem-anderen-eu-land-an-wahlen-teilnehmen) [28.7.2012].

<sup>18</sup> [www.lacomeuropeenne.fr/2012/07/02/comment-communicer-sur-l%E2%80%99initiative-citoyenne-europeenne](http://www.lacomeuropeenne.fr/2012/07/02/comment-communicer-sur-l%E2%80%99initiative-citoyenne-europeenne) [15.7.2012].

## Literatur

*Green European Foundation* (Hrsg.) 2010: *The European Citizens' Initiative Handbook. Your Guide to the World's First Transnational Direct Democracy Tool*, Brüssel.

*Hrbek, Rudolf* 2012: *Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem*. In: *Integration*, Jg. 35, Heft 1, 35-50.

*Hu, Aimin* 2010: *The Political Participation of Civil Society Organizations in the Multi-level Governance of the European Union*. Dissertation, Mannheim/Shandong.

*Hüller, Thorsten* 2008: *Demokratisierung der EU durch Online-Konsultationen?* In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 21, Heft 2, 73-82.

*Kohler-Koch, Beate* 2012: *Stand und Perspektiven zivilgesellschaftlicher Partizipation in der EU*: In: *Vorgänge*, Jg. 51, Heft 3, 15-22.

*Maurer, Andreas/Vogel, Stephan* 2009: *Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen*, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie, Berlin.

*Quittkat, Christine* 2008: *Wirklich näher am Bürger? Konsultationsinstrumente der EU-Kommission auf dem Prüfstand*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 21, Heft 2, 64-72.

*Rose, Richard* 2006: *First European Quality of Life Survey: Participation in civil society*. Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and working Conditions.

*Trenz, Hans-Jörg* 2006: *Europäische Öffentlichkeit und die verspätete Politisierung der EU*. In: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Jg. 18, Heft 1, 117-133.