



Wissenswertes zur Europäischen Bürgerinitiative: 10 Fakten, Hintergründe und Analysen

Factsheet zum Entwurf 2/2018: Mehr Initiative für Europas Bürger

1. Die Europäische Bürgerinitiative auf einen Blick
2. Die Europäische Bürgerinitiative: Ein Demokratieinstrument sui generis
3. Die Europäische Bürgerinitiative in Zahlen
4. Die vier erfolgreichen Bürgerinitiativen
5. Sichtbarkeit der Bürgerinitiative in europäischen Medien
6. Mediensichtbarkeit im Vergleich mit Kommission und Parlament
7. Einzelne Bürgerinitiativen und Outcomes in den Medien
8. Mehr Frust als Lust. Die Sicht der Initiatoren
9. Was auf dem Tisch liegt – Der Vorschlag der Kommission
10. Reformübersicht: Wer was diskutiert und wie es weitergeht

1. Die Europäische Bürgerinitiative in Kürze

Eine Million Unterschriften von Europas Bürgern sorgen in Brüssel für Gehör. Doch zunächst muss jede Initiative von der Kommission registriert werden.

Seit 1. April 2012 ist die Europäische Bürgerinitiative (EBI) rechtskräftig – das weltweit erste Instrument transnationaler Bürgerbeteiligung. Mit ihr können EU-Bürger die Europäische Kommission bitten, einen Rechtsakt vorzuschlagen.

Die Kommission registriert eine geplante Bürgerinitiative, wenn sie 1) nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen; 2) nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist; 3) nicht offenkundig gegen die Werte der Union verstößt.

Die Registrierung muss im Internet-Portal der Europäischen Kommission beantragt und im Online-Register der Kommission veröffentlicht werden. Sobald dies geschehen ist, haben die Organisatoren ein Jahr Zeit, die erforderliche Anzahl von mindestens einer Million Unterstützern aus mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedsstaaten (derzeit sieben) einzuholen. Dazu gibt es ein Nationalstaaten-Quorum, das sich an der jeweiligen Anzahl der Sitze im Europaparlament orientiert. Eine Schwierigkeit dabei ist, dass nicht in jedem EU-Land die gleichen Kriterien für Unterschriftensammlungen gelten. Jedes Mitgliedsland kann die Kriterien für eine gültige Unterschrift festlegen. So fordern einige Länder eine Ausweisnummer, andere nur die Angabe der Adresse. Griechen müssen für eine gültige Unterschrift sogar den Namen ihres Vaters angeben.

Ist die Unterschriftensammlung erfolgreich, muss sich die Kommission mit dem Vorschlag der EBI auseinandersetzen. Dies umfasst ein nichtöffentliches Treffen der Organisatoren mit der Kommission. Dann findet ein offizielles Hearing unter Aufsicht der jeweiligen betroffenen Fachausschüsse im Parlament statt, bei dem auch die Kommission vertreten ist. Schließlich entscheidet die Kommission, ob und in welchem Maße sie tätig wird. In jedem Fall muss sie ihre Entscheidung ausreichend begründen.



Eine EBI beginnt mit einer Organisationsgruppe. Sie setzt einen Bürgerausschuss aus sieben Wahlberechtigten aus sieben verschiedenen EU-Staaten als Ansprechpartner ein. Dieser reicht einen EBI-Text bei der Kommission ein.

KURZ-ANALYSE

Im Idealfall zieht eine EBI eine Gesetzesinitiative nach sich. Aber der Weg dahin ist beschwerlich: Zunächst kann die Kommission selbstständig entscheiden, ob eine EBI zulässig ist oder nicht. Im Zweifelsfall bleibt den Organisatoren nur der Weg zum Europäischen Gerichtshof. Auch die Unterschriftensammlung stellt einen Kraftakt dar. Es müssen nicht nur bürokratische Hürden genommen werden, sondern auch unterschiedliche Quoren erfüllt sein. Was aus einer EBI letztlich wird, liegt stark in den Händen der Europäischen Kommission.

2. Die Europäische Bürgerinitiative: Ein Demokratieinstrument sui generis

Die EBI ist ein Instrument mit direktdemokratischem Anstrich und wenigen dialogischen Elementen. Gerade diese Mischform führt zu Problemen.

ABBILDUNG 2 EBI zwischen direktdemokratischem und dialogischem Verfahren

TYPISCHE ELEMENTE DIREKTDEMOKRATISCHER VERFAHREN	DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE	TYPISCHE ELEMENTE DIALOGISCHER BETEILIGUNG
Definierte Anzahl an Unterschriften in bestimmtem Zeitraum	1 Million Unterschriften innerhalb von 12 Monaten	Thematischer Austausch in kleineren Gruppen
Initiativrecht und Entscheidungsgewalt für Bürger	Agenda-Setting: Appell an die Kommission, einen Gesetzentwurf einzubringen	Unverbindliche Konsultation und Mitwirkung verschiedener Interessen
Formelle Abläufe – Quoren, Fristen und Reaktion der Politik gesetzlich verankert	Formelle Abläufe in EU-Verordnung verankert, Kommission als Hüter des Verfahrens	Informelle Abläufe, unterschiedliche Methoden denkbar
Richtet sich an Parlamente. (Legislativvorgang)	Richtet sich primär an die Kommission. Dialog (Hearing) findet im EP statt, aber keine verbindliche Parlamentsdebatte.	Richtet sich an Entscheider in Politik und Verwaltung
Verbindliche Abstimmungen über Sachfragen, die in Gesetzen münden.	EBI schafft mittelbares Initiativrecht, theoretisch durchaus vergleichbar mit Parlament und Rat.	Keine formelle Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren

Die EBI vereint DIREKTDEMOKRATISCHE und DIALOGISCHE Eigenschaften.
 Auf EU-Ebene existiert eine Anzahl an dialogischen Elementen (Online-Konsultationen, Bürger-Dialoge) aber keine direktdemokratischen Verfahren. Die EBI ist dabei eine Mischform aus beiden Verfahren. Zwar ist der formelle Aufwand hoch, die Wirkung allerdings unsicher. Dies kann zu Erwartungen führen, die nicht erfüllt werden können.

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Die EBI vereint hohe formale Ansprüche an die Initiatoren mit ungewissem Einfluss auf die Politik. Initiatoren müssen Quoren erfüllen und der mögliche Gegenstand einer EBI ist stark reglementiert. Hohe formale Hürden sind, ebenso wie der Modus der Unterschriftensammlung, elementare Bestandteile von direktdemokratischen Verfahren. Der Output einer Europäischen Bürgerinitiative ist allerdings weniger formal geregelt. Zwar ist die Kommission verpflichtet, Stellung zu nehmen und ihre Hand-

lungen zu begründen. Ihr legislatives Monopol wird aber nicht beschränkt. Ihre Entscheidung ist nicht an die Ergebnisse einer EBI gebunden. Sowohl Kommission als auch Parlament stehen den Organisatoren zum Dialog zur Verfügung. Dies erinnert an konsultative dialogische Beteiligungsverfahren. Im Gegensatz zu Formen der dialogischen Demokratie sind diese Maßnahmen jedoch nicht in einen größeren und verbindlicheren Prozess eingebunden.

Die EBI ist als Agenda-Setting-Instrument ein Zwitter aus direktdemokratischem und dialogischem Verfahren. Die hohen Anforderungen sind an direktdemokratische Kernelemente angelehnt. Die Erwartungen von politischer Wirksamkeit, die oft damit einhergehen, können jedoch nur schwer befriedigt werden. Die EBI richtet sich mit einem Vorschlag zur Gesetzgebung an die Kommission. Erst in einem zweiten und eher indirekten Schritt richtet sie sich an das Parlament. Dadurch wird das Ziel der EBI, europäische Öffentlichkeit herzustellen, schwerer erreichbar.

KURZ-ANALYSE

3. Die Europäische Bürgerinitiative in Zahlen

Im Durchschnitt werden acht EBI im Jahr registriert. Genügend Unterschriften sammeln aber nur die wenigsten.

Gepriesen als eine der bedeutendsten Neuerungen des Lissabonner Vertrages, weckte die EBI bei vielen Bürgern und Nichtregierungsorganisationen die Hoffnung auf mehr Bürgerbeteiligung. Heute, sechs Jahre später, sind viele Aktivisten ernüchtert. Acht Millionen Bürger haben eine oder mehrere EBI mit ihrer Unterschrift unterstützt. Trotzdem schafften es gerade einmal vier von insgesamt 48 zugelassenen Initiativen, die erforderlichen eine Million Unterschriften zu sammeln. Die Kommission hat auf alle erfolgreichen EBI reagiert und ist einige Dinge angegangen. Aber eine direkte Umsetzung einer Bürgerinitiative in einen Rechtsakt gibt es nach wie vor nicht.

und Naturschutz, Tierschutz, Menschenrechte, politische/soziale Themen, Wirtschaft und Verkehr, Bildung, Medien und Kommunikation sowie EU-Themen.

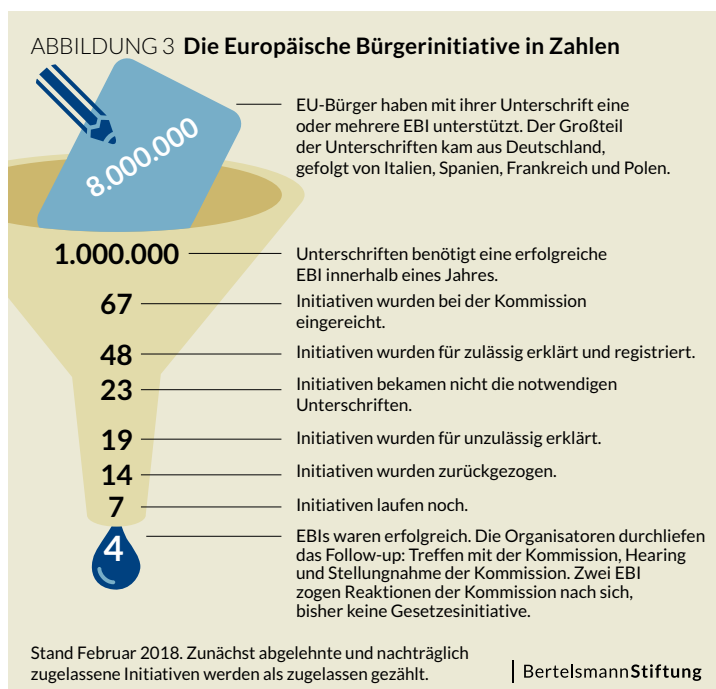
Eine erste Hürde für eine EBI stellt die Registrierung durch die Kommission dar. 19 Initiativen wurden abgelehnt. Laut Einschätzung der Kommission lagen diese außerhalb des Rahmens, in dem sie befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Eine weitere Hürde ist die erfolgreiche Unterschriftensammlung. Insgesamt 23 Initiativen sind an der Unterschriftensammlung gescheitert.

Insgesamt lassen sich die Themen der in die Wege geleiteten Initiativen grob zu folgenden inhaltlichen Blöcken verdichten: Gesundheit, Umwelt-, Klima-

48 Initiativen wurden registriert und sammelten Unterschriften. Der Großteil der Unterschriften wurde in Deutschland gesammelt, gefolgt von Italien, Spa-

nien, Frankreich und Polen. Betrachtet man die Unterstützung pro Land im Verhältnis zur Bevölkerungsgröße, so zeigt sich, dass diese in Estland am höchsten ist, gefolgt von Italien, Slowenien, Deutschland, Malta und Zypern. Die Möglichkeit, online für eine EBI zu unterschreiben, wird regen genutzt. Während bei der EBI „Right-2Water“ etwa 50.000 Unterschriften auf Papier eingingen, waren es online 1,2 Millionen.

Mit Einführung der EBI (2012) und im Jahr danach (2013) waren die Anzahl der registrierten EBI und die gesammelten Unterschriften besonders hoch. In den Folgejahren nehmen diese deutlich ab, um 2017 wieder leicht anzusteigen. Das höchste Niveau vom Herbst 2013 wurde jedoch nicht mehr erreicht.



KURZ-ANALYSE

Die Hürden für eine erfolgreiche EBI sind sehr hoch. Viele Initiativen wurden nicht zugelassen oder zogen selbst wieder zurück. Noch mehr Bürgerinitiativen wurden ohne die notwendigen Unterschriften beendet. Außerdem: Bisher hat keine EBI einen Gesetzesvorschlag erwirkt. Dennoch haben acht Millionen EU-Bürger ihre Unterschrift abgegeben. Das Instrument erzeugt also Resonanz und hat weiterhin Potenzial, das gehoben werden kann. Dies zeigen auch die wieder steigenden Unterschriftenzahlen der letzten Jahre.

4. Die vier erfolgreichen Bürgerinitiativen

Das Themenspektrum der Initiativen ist breit. Für 1 Million Unterschriften braucht es klare Strategie, breite Kampagne und europäische Vernetzung.

ABBILDUNG 4 Kurzbeschreibung der erfolgreichen EBI



RIGHT2WATER

Ziel: Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung, alle EU-Bürger sollen das Recht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung haben, Wasserressourcen werden nicht privatisiert.

Datum der Zulassung: 10. Mai 2012

Anzahl der Unterschriften: 1.659.543

Summe Sponsorengelder: 140.000 Euro

Reaktion der Kommission: Die Kommission erarbeitet eine neue Trinkwasserrichtlinie. Zudem verpflichtet sie sich zu einer Reihe von Aktivitäten, u. a.: die Transparenz im Bereich kommunale Abwasser und Trinkwasser zu verbessern; die Festsetzung von Richtwerten für die Wasserqualität überprüfen; die Mitgliedsstaaten aufzufordern, den Zugang zu sauberem Wasser und sanitärer Grundversorgung sicherzustellen.

Besonderheit: Right2Water ist die erste erfolgreiche EBI.



ONE OF US

Ziel: Rechtlicher Schutz der Würde, des Rechts auf Leben und der Unversehrtheit jeder menschlichen Person vom Zeitpunkt der Empfängnis.

Datum der Zulassung: 11. Mai 2012

Anzahl der Unterschriften: 1.721.626

Summe Sponsorengelder: 159.219 Euro

Reaktion der Kommission: Verzicht auf zusätzliche Maßnahmen. Begründung: Im Primärrecht der EU sind die Menschenwürde, die Freiheit, das Recht auf Leben und das Recht auf Unversehrtheit der Person verankert.

Besonderheit: Unterschriften wurden bis 1. November 2013 akzeptiert, da die meisten Organisatoren in der Anlaufphase Schwierigkeiten mit der Einrichtung ihrer Online-Sammelsysteme hatten.



STOP VIVISECTION

Ziel: Ausstieg aus der tierexperimentellen Forschung.

Datum der Zulassung: 22. Juni 2012

Anzahl der Unterschriften: 1.173.130

Summe Sponsorengelder: 23.651 Euro

Reaktion der Kommission: Verzicht auf Maßnahmen. Begründung: Dank technischer Fortschritte geht die Zahl der Tierversuche in Europa zurück. Ein vollständiges Verbot von Forschungsarbeiten mit Tieren in der EU wäre verfrüht und birgt die Gefahr, dass die biomedizinische Forschung in Länder außerhalb der EU verlagert wird.

Besonderheit: Die Bürgerinitiative protestierte gegenüber der Europäischen Bürgerbeauftragten gegen die „unzureichende Antwort der Kommission“. Sie habe eine „nicht adäquate Antwort gegeben“. Die Europäische Bürgerbeauftragte wies die Beschwerde ab und stimmte der Kommission zu.



BAN GYLOPHOSATE

Ziel: Das Verbot von Glyphosat und eine Reform für das Genehmigungsverfahren sowie ein verminderter Einsatz von Pestiziden.

Datum der Zulassung: 25. Januar 2017

Anzahl der Unterschriften: 1.070.865

Summe Sponsorengelder: 328.399 Euro

Reaktion der Kommission: Sie schlägt einen Rechtsakt vor, mit dem Transparenz, Qualität und Unabhängigkeit der Bewertung von Herbiziden verbessert werden soll. Auch sollen die Regeln für die Durchführung von Studien verbessert werden.

Zudem wurde die Zulassung von Glyphosat nur um 5 Jahre verlängert – üblich sind 15 Jahre.

Besonderheit: Die Unterschriftensammlung wurde vorzeitig beendet, schon nach 6 Monaten waren über 1 Million Unterschriften gesammelt.

Quelle: Die Europäische Bürgerinitiative – Amtliches Register; eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Die erfolgreichen EBI behandelten Tierschutz- bzw. Umweltthemen oder hatten einen kirchlichen Bezug („One of Us“): Alles Bereiche mit hohem Organisationsgrad potenzieller Unterstützer. Auch die nicht unerheblichen finanziellen Ressourcen und die Kampagnenfähigkeit der hinter den EBI stehenden Organisationen sind wichtige Kriterien für deren Erfolg. Kleine NGOs oder nicht organisierte Bürger sind unter den Organisatoren nicht zu finden. Es stellt sich die Frage: Ist die EBI ein Instrument für europäische Bürger oder lediglich für organisierte Bürger, also die organisierte Zivilgesellschaft?

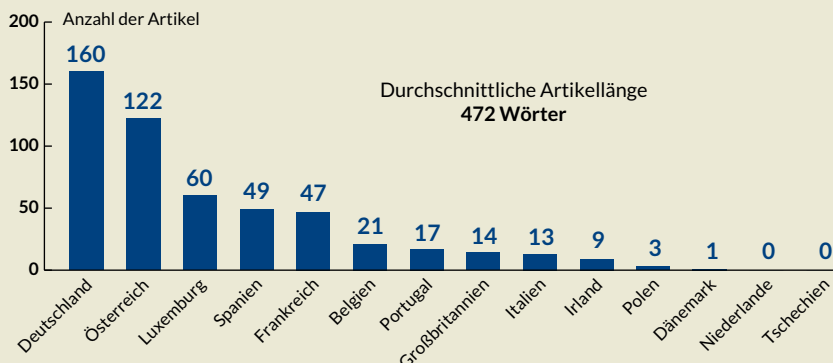
KURZ-ANALYSE

5. Sichtbarkeit der Bürgerinitiative in europäischen Medien

Europäische Print- und Onlinemedien schreiben kaum über die EBI. In Deutschland, Österreich und Luxemburg ist es etwas besser – aber nur auf niedrigem Niveau.

Die Medienanalyse zur Sichtbarkeit der EBI hat für den Zeitraum von 2011 bis 2017 ein Set von 84 Medien in 14 Mitgliedsstaaten der EU untersucht. Wir wollten wissen: Wie und wie sehr wird über die EBI berichtet? Die jeweiligen Mediensets der Länder sind dabei in ihrer Reichweite vergleichbar. Mehr zur Methodik auf Seite 12.

ABBILDUNG 5 Berichterstattung nach Ländern von 2011 bis 2017



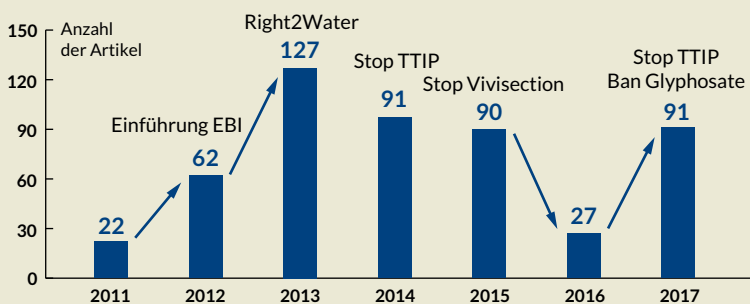
Grundlage: 84 Print- und Online-Medien aus 14 EU-Mitgliedsstaaten, Analysezeitraum von 2011 bis 2017.

BertelsmannStiftung

Im Ländervergleich wird deutlich: Die höchste Berichterstattung über die Europäische Bürgerinitiative gibt es in Deutschland, gefolgt von Österreich und Luxemburg. Dagegen fand die EBI keine oder nur wenig mediale Resonanz in den Niederlanden, Tschechien und Dänemark. Die Top 3 der Länder

(Deutschland, Österreich, Luxemburg) sind verantwortlich für über 50 Prozent aller Nennungen in den Medien. Insgesamt nahmen in unserer Analyse 516 Artikel Bezug auf die EBI.

ABBILDUNG 6 Berichterstattung EBI im Jahresverlauf von 2011 bis 2017



Grundlage: Ländermediensets vergleichbar in Anzahl der Medien und deren Reichweite; 84 Print- und Online-Medien aus 14 EU-Mitgliedsstaaten, Analysezeitraum von 2011 bis 2017.

BertelsmannStiftung

Der Zeitverlauf zeigt deutliche Unterschiede. Nach der Einführung des Instruments im April 2012 nahm die Berichterstattung über die Europäische Bürgerinitiative zunächst etwas Fahrt auf. In den folgenden Jahren wird deutlich, dass die Berichterstattung eng mit erfolgreichen EBI verbunden ist: 2013 „Right2Water“, 2014 die aus formellen Gründen gestoppte „Stop TTIP“, 2015 „Stop Vivisection“ und 2017 die beiden Initiativen „Stop TTIP“ und „Ban Glyphosate“.

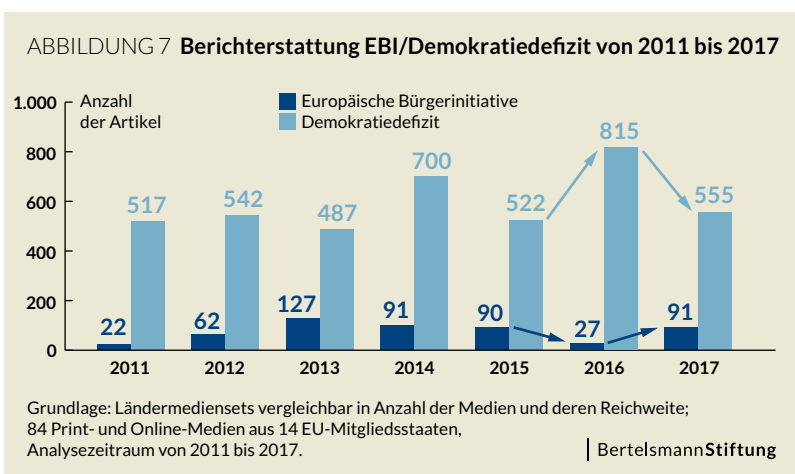
KURZ-ANALYSE

In den Print- und Onlinemedien vieler EU-Mitgliedsstaaten findet die EBI kaum Niederschlag. Nur in Deutschland, Österreich, Luxemburg, Spanien und Frankreich wird nennenswert über die EBI berichtet. Aber auch hier nur auf niedrigem Niveau. Von einer europäischen Öffentlichkeit für und durch die EBI kann keine Rede sein. Aber: Erfolgreiche EBI führen zu stärkerer Medienaufmerksamkeit. Hier gibt es Potenzial für mehr europäische Öffentlichkeit und Diskussionen anhand von grenzüberschreitend relevanten Themen.

6. Mediensichtbarkeit im Vergleich mit Kommission und Parlament

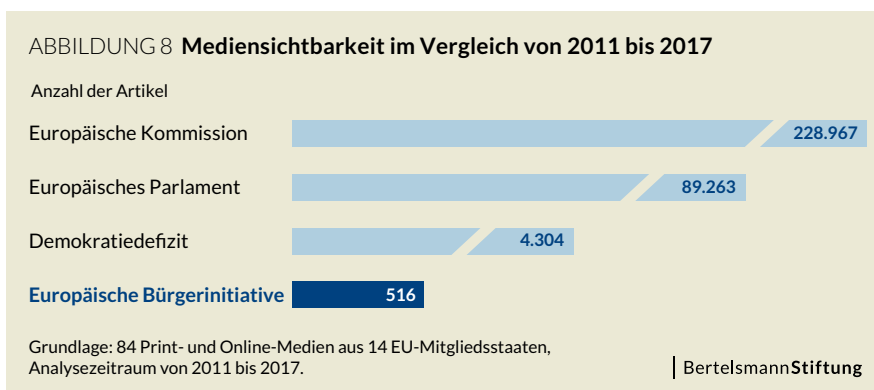
Die EU-Kommission ist medial 500 Mal mehr sichtbar als die Europäische Bürgerinitiative. Medien schreiben über EU-Demokratiedefizit, aber nicht über die EBI.

Im Vergleich zu anderen europäischen Institutionen stößt die EBI auf vergleichsweise wenig Interesse in den Medien. Von 2011 bis 2017 wird am häufigsten über die Europäische Kommission berichtet: Rund 500 Mal mehr als über die EBI. Aber auch über das Parlament wird gut 170 Mal mehr berichtet. Zwar ist klar, dass Institutionen wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament eine deutlich höhere Medienaufmerksamkeit generieren als Instrumente der Bürgerbeteiligung wie die Europäische Bürgerinitiative. Der Vergleich zeigt aber, wie schwer sich die EBI tut, um zum Bürger durchzudringen. So wird über ein demokratisches Defizit der EU mit rund 4.300 Artikeln sogar mehr berichtet als über die EBI. Obwohl die Initiative als Instrument gedacht ist, genau diesem Defizit entgegenzuwirken.



Auch im Jahresverlauf zeigt sich, dass demokratische Missstände innerhalb der EU deutlich häufiger thematisiert werden als die EBI. Ausschläge nach oben sind zudem mit nationalen Diskursen erklärbar, nicht mit einer gesteigerten europäischen Berichterstattung.

So geht der Ausschlag 2014 auf die anstehende Entscheidung der EU im Defizitverfahren gegen Spanien zurück. 2016 und 2017 dominierten mit dem Brexit und dem Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien wieder nationale Themen mit Bezug zur europäischen Demokratie. Die EBI spielte hier keine Rolle.



Die Berichterstattung über die Europäische Bürgerinitiative ist gering. Zwar lässt sich die EBI nur begrenzt mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament vergleichen. Die Zahlen verdeutlichen dennoch, wie wenig die Bürger von der EBI selbst bei täglicher intensiver Lektüre wahrnehmen können. Als Leser werden sie viel eher mit dem EU-Demokratiedefizit konfrontiert, über das wesentlich häufiger berichtet wird. Das Öffentlichkeitsproblem der EBI ist damit auch eines der EU.



7. Einzelne Bürgerinitiativen und Outcomes in den Medien

„Stop TTIP“ war als (nichtoffizielle) Bürgerinitiative interessanter als alle anderen. Die EBI-Initiatoren werden in der Berichterstattung kaum erwähnt.

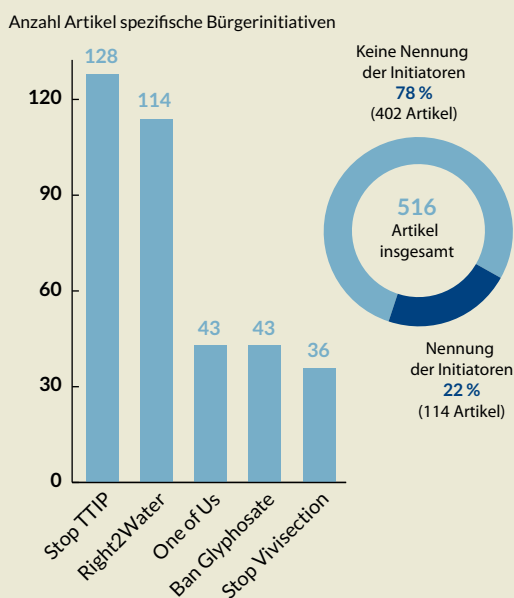
Vergleicht man das Ausmaß der Berichterstattung über spezifische Bürgerinitiativen, stechen die Initiativen „Stop TTIP“ (gegen ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und den USA sowie Kanada), und „Right2Water“ (für ein Recht auf sauberes Wasser für alle Menschen) hervor. Kein Wunder: Beide beschäftigten sich mit kontrovers diskutierten Themen. Andere Themen hinken in der Berichterstattung hinterher. Auch die Berichterstattung zum Thema „Ban Glyphosate“, in Deutschland auf der medialen Tagesordnung, fällt im europäischen Vergleich stark ab.

Dieses Absinken einzelner nationaler Themen liegt an deutlichen Länderunterschieden in der Berichterstattung. In Deutschland waren mit „Stop TTIP“, „Right2Water“ und „Ban Glyphosate“ verbraucherrelevante Initiativen besonders sichtbar. In Spanien hingegen spielte die Initiative „One of Us“ (für den Schutz menschlicher Embryonen) eine größere Rolle, etwa durch die Unterstützung der römisch-katholischen Kirche für die Initiative und die Diskussion über eine Verschärfung des spanischen Abtreibungsrechts.

Bemerkenswert ist, dass die möglichen Ergebnisse einer EBI in der Berichterstattung kaum eine Rolle spielen. Nur in 13 Prozent der Artikel wird über sie berichtet. Hier steht vor allem die Stellungnahme der Kommission im Vordergrund. Auch die mögliche Gesetzesinitiative der Kommission wird diskutiert. Erst an dritter Stelle folgt, in der an sich schon schwachen Berichterstattung, die Thematisierung des Hearings im Europäischen Parlament. Somit scheint das Hearing kaum Öffentlichkeit zu erzeugen.

Enttäuschend ist der Mehrnutzen in der Berichterstattung für die Initiatoren einer Initiative. Sie sind in der öffentlichen Wahrnehmung kaum sichtbar. In nur 22 Prozent der Artikel wurden die Initiatoren einer EBI explizit genannt. Wenn sie jedoch genannt wurden, kamen sie häufig auch selbst zu Wort. Sie konnten so die Anliegen ihrer Initiative näher beschreiben und ihrer Bürgerinitiative ein Gesicht geben.

ABBILDUNG 9 Berichterstattung über spezifische Bürgerinitiativen und Sichtbarkeit der Initiatoren



Grundlage: n = 516 Artikel (Berichterstattung über EBI), 84 Print- und Online-Medien aus 14 EU-Mitgliedsstaaten, Analysezeitraum von 2011 bis 2017.

BertelsmannStiftung

KURZ-ANALYSE

Es bedarf besonderer Themen, um tatsächlich europaweit Unterschriften zu sammeln und eine Diskussion anzustoßen. Ansonsten bleiben Diskurse und Berichterstattung national. Die Ergebnisse einer Initiative stehen nicht im Fokus der Berichterstattung. Besonders das Hearing bleibt in seiner Wirkung auf die mediale Öffentlichkeit hinter den Erwartungen zurück. Der Mehrnutzen für Organisatoren ist begrenzt. Sie werden in der Berichterstattung kaum erwähnt. Vereinzelt können sie Akzente setzen und ihrer Initiative ein Gesicht geben.

8. Mehr Frust als Lust. Die Sicht der Initiatoren

Viele EBI-Initiatoren fühlen sich allein gelassen und nicht ernst genommen. Vor allem der Follow-up-Prozess von erfolgreichen Initiativen steht in der Kritik.

Der EBI wird das Potenzial zugesprochen, die europäische Politik bürgernäher zu gestalten und zu beeinflussen. Diese positive Grundhaltung wird aber in der Praxis enttäuscht. Statt Partizipation sehen die Initiatoren in der Realität eine andere Art der Petition. Nur die Hälfte der befragten Initiatoren hält die EBI für ein erfolgreiches Partizipationsinstrument. Es wird deutlich, dass die EBI Erwartungen schürt, die sie nicht hält oder nicht halten kann.

Unsere Umfrage unter EBI-Initiatoren zeigt die Ursache dieser Enttäuschung. Neben technischen und verfahrensspezifischen Hürden stehen vor allem die Reaktion und Haltung der Kommission gegenüber Initiativen in der Kritik. Erfolgreiche Initiativen erhoffen sich mehr vom Follow-up-Prozess, als er liefert; andere vermissen Hilfen der Kommission.

Deutlich wird auch, dass die EBI kein Instrument für den einfachen Bürger ist. Als notwendig für eine erfolgreiche EBI erachten Initiatoren vor allem die Unterstützung durch große Organisationen, eine erfolgreiche Kampagnenarbeit und eine klare Strategie. Der Medienberichterstattung kommt hierbei eine zentrale Rolle zu. Eine erfolgreiche EBI ist also auch immer eine Ressourcenfrage.

Positiv hingegen sehen die Initiatoren, dass es durch eine EBI durchaus gelingen kann, Öffentlichkeit für ein Thema, wenn auch nicht für eine EBI, herzustellen. Es zeigt sich, dass durch die Arbeit in einem europäischen Kontext Verbindungen zu anderen Akteuren geknüpft werden. Hier entwickeln sich europäische Netzwerke, die auch über die Zeitdauer der jeweiligen EBI hinaus bestehen bleiben. Damit unterstützt die EBI einen ersten Schritt hin zu einer vernetzten europäischen Zivilgesellschaft.

ABBILDUNG 10 Was die Initiatoren einer Europäischen Bürgerinitiative sagen



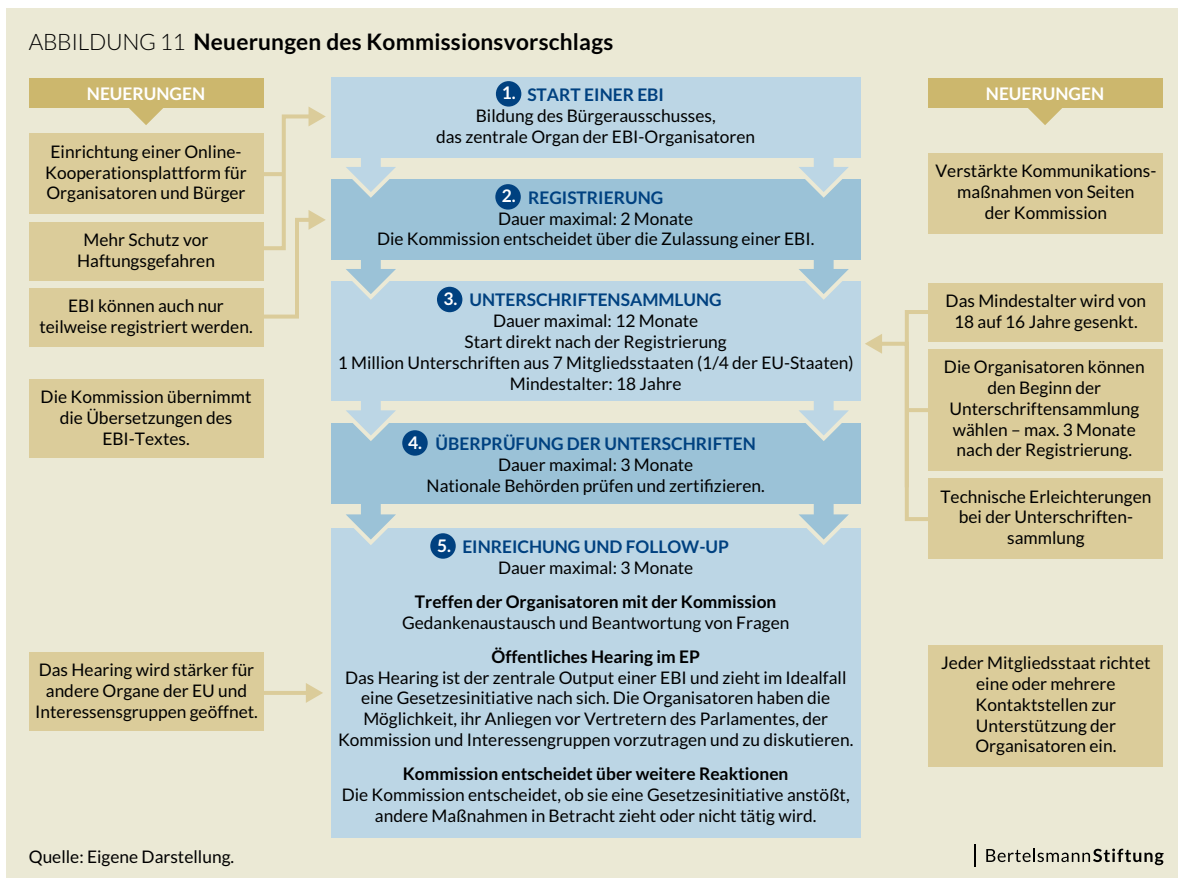
Von der Reform der Kommission erhoffen sich die Initiatoren vor allem einen wirkungsorientierten Umgang mit Europäischen Bürgerinitiativen. Dies betrifft sowohl eine verbesserte technische Aufstellung, etwa in Form einer Kooperationsplattform und einer fehlerfreien Registrierungswebsite. Aber vor allem betrifft es auch eine neue Ernsthaftigkeit im Umgang mit erfolgreichen Initiativen. Dies kann durch konkrete Maßnahmen geschehen, aber auch im Vorfeld durch mehr Dialogangebote von Seiten der europäischen Institutionen. Auch in den Bereichen Finanzierung und Öffentlichkeitsarbeit erwarten Initiatoren mehr Unterstützung.

Die Initiatoren erwarten politische Wirkung durch ihre Bürgerinitiative. Sie setzen hohe Erwartungen und Hoffnungen in das Instrument. Es soll die EU partizipativer gestalten. Von der Realität zeigen sich die Initiatoren vieler Bürgerinitiativen allerdings enttäuscht. Fraglich ist, ob die EBI überhaupt die hohen Erwartungen erfüllen kann. Das Instrument trägt auf jeden Fall zu einer stärkeren europäischen Vernetzung bei. Von der Reform erhoffen sich die Initiatoren neben technischen Verbesserungen vor allem mehr Wirkungspotenzial von EBI, auch abseits von Gesetzesinitiativen.

KURZ-ANALYSE

9. Was auf dem Tisch liegt – Der Vorschlag der Kommission

Das Registrierungsverfahren soll vereinfacht und das Sammelsystem verbessert werden. Offen bleibt, ob sich dadurch das politische Wirkungspotenzial ändert.



Im Sommer 2017 hat die Europäische Kommission die Reform der EBI auf den Weg gebracht. Sie konzentriert sich auf wichtige technische und verfahrensspezifische Erleichterungen. Hiermit geht die Kommission weitgehend auf die Kritik aus Zivilgesellschaft, Parlament und den beratenden Ausschüssen ein, etwa bei den Voraussetzungen für zertifizierte Unterschriften.

Das Follow-up wird allerdings kaum verändert. Es wäre aber elementar für die politische Wirksamkeit. Neue Anstrengungen in Bezug auf eine bessere Öffentlichkeitsarbeit bleiben vage, ebenso die mögliche Unterstützung durch einzelne Mitgliedsstaaten.

KURZ-ANALYSE

Der Kommissionsvorschlag geht auf viele der seit langem geäußerten technischen Vorschläge und Kritikpunkte und Vorschläge ein. Mit der Senkung des Alters für mögliche Unterstützer von 18 auf 16 Jahre gelingt ihm sogar ein sehr großer Schritt. Allerdings lässt der Vorschlag den zentralen Bereich des Follow-ups weitestgehend unberührt. Weder umfasst er zusätzliche Aktivitäten, noch eine wesentliche Stärkung des Hearings durch Kommission oder Parlament. Ob sich das politische Wirkungspotenzial der EBI ändert, bleibt offen. Viele EBI-Initiatoren und zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen werden enttäuscht sein.

10. Reformübersicht: Wer was diskutiert und wie es weitergeht

Die Kommission hat die Reform auf den Weg gebracht und will sie bis 2020 umsetzen. Bei wichtigen Punkten herrscht noch Uneinigkeit.

Seit dem Sommer 2017 ist der Reformprozess der Europäischen Kommission für die Europäische Bürgerinitiative im vollen Gange. In einem umfangreichen Konsultationsprozess haben sich viele Stakeholder ausführlich zu Wort gemeldet. Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen, die NGOs „ECI Campaign“ und „Democracy International“ sind nur einige Organisationen und Institutionen, welche die Diskussion beeinflussen. Bis zum Mai 2018 wird das Parlament eine eigene Position für den Trilog vorlegen. Bis 2020 soll die neue Verordnung in Kraft treten.

In der Diskussion um die Reform zeichnen sich vier große Themenblöcke ab: Viele Initiatoren und NGOs fordern vor allem **technische und verfahrensspezifische Erleichterungen**. Dies resultiert aus den praktischen Erfahrungen mit der EBI und den Startschwierigkeiten der Anfangsphase. Zentrale Punkte der Kritik sind die Unterschriftenregistrierung, die Online-Stimmenabgabe und die bürokratischen Hürden wie Anforderungen an zertifizierte Unterschriften. Auch andere EU-Institutionen und die Kommission schließen sich diesen Einschätzungen an.

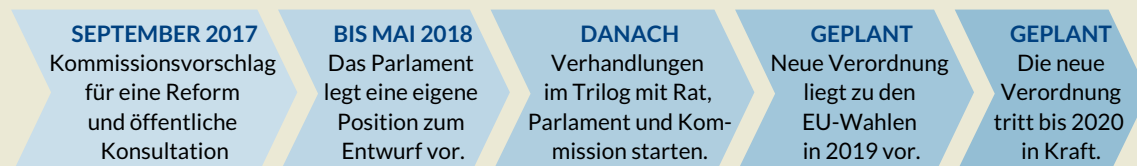
Die **Rollen des Parlamentes und der Kommission** sind umstritten. Der Reformvorschlag verändert sie kaum. NGOs und Initiatoren sehen die Kommission als zu

einflussreich an und kritisieren ihre „Doppelrolle“ als Adressat und Hüter des Verfahrens. Ähnlich wie bei direktdemokratischen Verfahren fordern Organisatoren, die beratenden Ausschüsse und NGOs eine stärkere Rolle des Parlamentes oder eine verpflichtende Gesetzesinitiative durch die Kommission. Das Parlament ist zurückhaltender, sieht sich selbst aber durchaus in einer zentraleren Rolle beim Follow-up-Prozess.

Was die **möglichen Gegenstände einer Initiative und ihre Folgen** angeht, werden unterschiedliche Positionen diskutiert. Während die Kommission hier kaum Änderungen vorsieht, erachten etwa Teile der Organisatoren und NGOs eine verpflichtende Gesetzesinitiative nach einer erfolgreichen EBI als notwendig. Das Parlament hingegen fordert, dass eine Gesetzesinitiative die Norm wird und eine gut begründete Verweigerung die Ausnahme bleibt. Auch ergänzende dialogische Formate als Output einer EBI werden, etwa von der NGO „ECI Campaign“, diskutiert.

Der Reformvorschlag der Kommission sieht Verbesserungen im Hinblick auf die **Unterstützung für eine EBI** vor. Dies wird positiv aufgenommen. Allerdings gehen diese Reformschritte vielen nicht weit genug. So bringt etwa das Parlament ein eigenes Budget für die EBI ins Gespräch, mit dem Organisatoren z. B. Hilfe in rechtlichen Fragen in Anspruch nehmen können.

ABBILDUNG 12 Zeitplan Reform der Europäischen Bürgerinitiative



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Auch wenn sich die Einschätzungen über die Wirksamkeit und die notwendigen Schritte einer Reform ähneln, wird deutlich, dass vor allem die Kommission eher kleinere Reformschritte mit einem Fokus auf technische Verbesserungen präferiert. Der vorläufige Bericht des Parlamentes (Schöpflin-Bericht) geht weiter und fordert etwa einen eigenen EU-Finanzbedarf für die EBI. Das Parlament und die Ausschüsse stellen sich auf die Seite der NGOs und Organisatoren und fordern teilweise deutliche Änderungen im Umgang mit erfolgreichen EBI.

KURZ-ANALYSE

Medienanalyse

Zeitraum: 1. Januar 2011 bis 31. Oktober 2017.

Untersuchte Länder: Für Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Spanien, Tschechien lagen gesicherte und vergleichbare Mediensets des durchführenden Instituts „Prime Research“ vor.

Mediengattung: Print- und Online-Medien.

Medienset: Bei der Auswahl der Medien (vier bis acht pro Land) wurde die Summe der Reichweite der einzelnen Medien (= Anzahl der durchschnittlich erreichten Rezipienten) in Relation zu der Bevölkerungszahl eines Landes gesetzt. Der Quotient aus beiden Größen gibt damit einen Richtwert vor, wieviel Prozent der Bevölkerung mit dem jeweiligen Medienset erreicht wurden. Dieser Quotient liegt für alle Mediensets zwischen 10 und 15 Prozent, wodurch die Mediensets hinsichtlich ihrer Reichweite vergleichbar sind.

Datenbankrecherche: Folgende Suchbegriffe wurden verwendet: Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Demokratiedefizit in Verbindung mit der EU, Europäischer Ombudsmann, Europäische Bürgerinitiative, Europäische Bürgerinitiative in der Überschrift des Artikels oder dem ersten Paragraphen, Berichterstattung über die Europäische Bürgerinitiative „Stop Glyphosate“ ohne Nennung der Europäischen Bürgerinitiative, Verbot von Glyphosat. Hierzu wurden Suchbegriffe in den jeweiligen Sprachen der untersuchten Länder in der Datenbank Factiva eingegeben und die jeweiligen Trefferzahlen für den genannten Zeitraum erfasst.

Inhaltsanalytische Auswertung: Insgesamt wurden 516 Artikel ausgewertet. Die Auswertung umfasst: Namensnennung der jeweiligen EBI; den Detailgrad der Berichterstattung über die EBI inkl. Bewertung des Instrumentes und einzelner Initiativen; Diskussion der möglichen Ergebnisse von Initiativen; die mögliche Nennung und Bewertung von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament; Thematisierung eines Demokratiedefizits der EU in Zusammenhang mit EBI, Kommission oder Parlament.

Befragung der Initiatoren

Umfrage mittels Online-Fragebogen: 54 Prozent der Initiatoren, für die Kontaktdaten vorlagen, füllten von November 2017 bis Januar 2018 einen englischsprachigen, anonymisierten Online-Fragebogen aus. Insgesamt liegen 23 ausgefüllte Fragebogen von Personen vor, die maßgeblich an einer EBI mitgearbeitet haben. Der Fragebogen bestand aus 27 geschlossenen und 10 offenen Fragen zu Partizipation, (positiven wie negativen) Erfahrungen, Herausforderungen und Vorschlägen in Bezug auf die EBI.

Leitfaden-Interviews: Mit drei Personen von drei der vier erfolgreichen Bürgerinitiativen wurden von Dezember 2017 bis Januar 2018 auf Basis eines halbstandardisierten Interviewleitfadens jeweils eineinhalbstündige Interviews geführt.

Kontakt

Dr. Dominik Hierlemann
Senior Project Manager
Programm Zukunft der Demokratie
Telefon +49 5241 81-81537
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Christian Huesmann
Project Manager
Programm Zukunft der Demokratie
Telefon +49 5241 81-81221
christian.huesmann@bertelsmann-stiftung.de

Bestellung EINWURF

Gaelle Beckmann
Program Assistant
Programm Zukunft der Demokratie
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 5241 81 81105
gaelle.beckmann@bertelsmann-stiftung.de

Impressum

© März 2018
Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Dr. Dominik Hierlemann
Dr. Christian Huesmann

Titelmotiv
Gabriele Dünwald, Hamburg

Gestaltung
Markus Diekmann, Bielefeld