

### Die Europäische Bürgerinitiative - Eine Bestandsaufnahme

Lipphardt, Anne-Marie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lipphardt, A.-M. (2014). Die Europäische Bürgerinitiative - Eine Bestandsaufnahme. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 63(4), 473-481. <https://doi.org/10.3224/gwp.v63i4.17258>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

# Die Europäische Bürgerinitiative – Eine Bestandsaufnahme

*Anne-Marie Lipphardt*

Am 16. November 2011 verabschiedete die Europäische Union in Erwägung einer Stärkung der Unionsbürgerschaft und einer Verbesserung der demokratischen Funktionsweise die Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative.<sup>1</sup> Die Europäische Bürgerinitiative ist das erste länderübergreifende politische Beteiligungsinstrument weltweit, das mehr als nur Konsultationen bereithält. Durch ihre Einführung am 1. April 2012 steht den Bürgern auf europäischer Ebene ein direkt-demokratisches Instrument zur Verfügung.

Die Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative basiert auf Artikel 11 Abs. 4 Vertrag über die Europäische Union (EUV). Hier heißt es, dass

*„Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, [...] eine Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern [können], im Rahmen*

*ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener [...] Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“*

Der Vertrag von Lissabon schränkt eine Bürgerinitiative durch drei Vorgaben ein. Erstens muss der Gegenstand der Initiative in den Kompetenzbereich der Kommission fallen. Da die Kommission mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in allen europäischen Politikfeldern das Initiativrecht besitzt, ist eine Bürgerinitiative hinsichtlich dieser Bedingung kaum eingegrenzt. Zweitens muss das Thema der Umsetzung der Verträge dienen. Damit sind Rechtsakte ausgeschlossen, die die Kompetenzen der Union erweitern oder beschränken. Drittens kann eine der Kommission vorgelegte Initiative jene nicht dazu verpflichten, tatsächlich Rechtsakte im Sinne der Organisatoren zu verabschieden. Eine erfolgreiche Bürgerinitiative beinhaltet lediglich eine Aufforderung an die Kommission, einen



**Anne-Marie Lipphardt, M.A.,**  
Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Rechtsakt zu einem bestimmten Thema vorzuschlagen.

Die genauen Bedingungen und der Ablauf einer Bürgerinitiative sind in der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative festgelegt. Die Organisatoren müssen einen Bürgerausschuss gründen, in dem die für die Initiative verantwortlichen Personen vertreten sind. Dafür sind sieben Personen erforderlich, die in sieben EU-Mitgliedstaaten wohnhaft sind. Die Initiatoren sowie die Unterzeichner müssen Unionsbürger sein und über das Alter für das aktive Wahlrecht zum Europäischen Parlament verfügen.

Das offizielle Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative beginnt mit der Registrierung der beabsichtigten Initiative bei der Kommission. Sofern die geplante Initiative offenkundig außerhalb des Kompetenzbereichs der Kommission liegt, missbräuchlich, schikanös oder nicht ernsthaft erscheint oder mit den Werten der Union aus Art. 2 EUV<sup>2</sup> unvereinbar ist, kann die Kommission die Registrierung verweigern. In allen anderen Fällen bestätigt die Kommission die Registrierung.

Unmittelbar im Anschluss an die Anmeldung haben die Organisatoren zwölf Monate Zeit, Unterzeichnungsbekundungen zu sammeln. Um ein unionsweites Interesse sicherzustellen, müssen mindestens eine Million Unionsbürger, das entspricht 0,2 Prozent der gesamten Unionsbevölkerung, aus nicht weniger als einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten die Bürgerinitiative unterstützen. Gleichzeitig ist für jeden der teilnehmenden Staaten eine Mindestanzahl an Unterzeichnungen erforderlich. Die jeweilige Mindestquote beträgt zwischen 3.750 Unterschriften in Malta bis zu 74.250 Unterzeichnungen in Deutschland.

Im vorliegenden Beitrag wird die Europäische Bürgerinitiative systematisch in ihrer bisherigen Umsetzung untersucht.<sup>3</sup> Die Ergebnisse erfüllen nicht den Anspruch auf Repräsentativität; vielmehr geben sie einen Einblick in den aktuellen Stand der Europäischen Bürgerinitiative und ermöglichen Aussagen über Chancen und Hindernisse des Beteiligungsinstruments.

## Bisherige Registrierungen und Verfahrensverlauf

Seit der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative wurden 49 Registrierungsanträge (Stand: 08.10.2014)<sup>4</sup> gestellt, darunter 27 bereits im ersten Jahr. Obwohl das Instrument seit mehr als zwei Jahren existiert, haben es lediglich zwei Bürgerinitiativen geschafft, ihren Antrag der Kommission mit den erforderlichen Unterschriften vorzulegen.

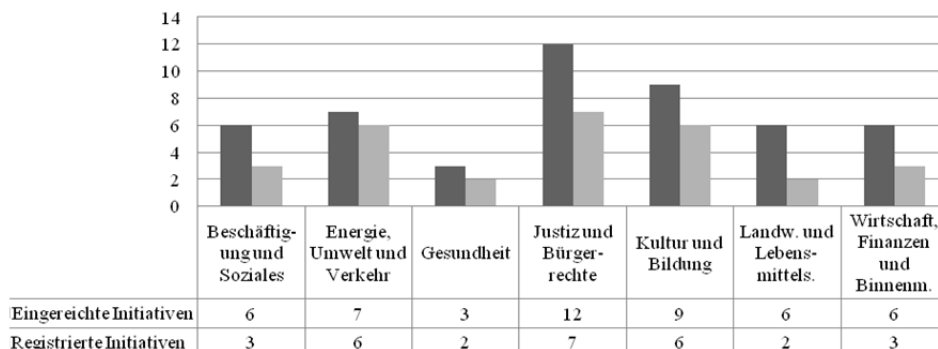
Status	Anzahl
Geprüft	2
Vorlage bestätigt	0
Sammlung abgeschlossen	7
Sammlung läuft	4
Unzureichende Unterstützung	7
Initiative zurückgezogen	9
Registrierung abgelehnt	20

Bei 14 Initiativen ist die Frist zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen abgelaufen. Mindestens sieben davon haben die erforderlichen Unterzeichnungen nicht erreichen können. Die übrigen müssen erst die personenbezogenen Angaben durch nationale Behörden auf Richtigkeit und Vollständigkeit hin überprüfen lassen, wobei eine Aussicht auf Erfolg bei lediglich einer Initiative gegeben ist.

Insgesamt vier Bürgerinitiativen befinden sich in der Phase der Unterschriftensammlung und bislang neun registrierte Initiativen wurden aus unterschiedlichen Gründen zurückgezogen. Bei der Mehrheit war bereits im Sammlungsprozess absehbar, dass die erforderliche Quote nicht erreicht werden kann. Andere zogen ihre Vorhaben aus taktischen Gründen zurück, in der Hoffnung, durch eine erneute Registrierung mehr Erfolg zu haben.

Bei bislang 20 eingereichten Initiativen wurde die Registrierung mit der Begründung, der Gegenstand der Initiative befindet sich nicht im Zuständigkeitsbereich der Kommission, verweigert. Da eine sorgfältige inhaltliche Prüfung des Vorhabens erst nach erfolgreicher Sammlungsphase stattfindet, beinhalten die Ablehnungsbescheide keine detaillierte und nachvollziehbare Begründung der Entscheidung.

Abbildung 1: Themenspektrum eingereicherter Initiativen



Insgesamt deutet die Bilanz nicht auf bürgerfreundliche Durchführungsmöglichkeiten und realistische Erfolgchancen hin. 41 Prozent der gestellten Anträge wurden abgelehnt und unter den zugelassenen Initiativen brachen 76 Prozent der Organisatoren ihre Initiative frühzeitig ab oder scheiterten an der 1-Million-Unterzeichnungshürde.

## Politikfelder und Zuständigkeiten

Für welche Zwecke die Unionsbürger die Europäische Bürgerinitiative nutzen, wird anhand der Gegenstandsbereiche, zu denen Initiativen eingereicht wurden, untersucht. Die Analyse zeigt, ob die Initiatoren zur Lösung eines europäischen Problems beitragen wollen oder sich darum bemühen, über den Umweg der Europäischen Union die nationale Gesetzgebung anzuregen. Der Vergleich zwischen den Politikfeldern der eingereichten und eingetragenen Initiativen lässt zudem Unterschiede im Entscheidungsverhalten der Kommission erkennen und verdeutlicht, wie sich ihr Interpretationsspielraum gestaltet (siehe Abbildung 1).

Das Themenspektrum der Europäischen Bürgerinitiative reicht von Beschäftigung und Soziales über Wirtschaft, Finanzen und Binnenmarkt hin zu Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit. Nach Themenhäufigkeit befasst sich die größte Zahl der eingereichten Initiativen mit Fragen der Justiz und Bürgerrechte, gefolgt von der zweiten Priorität Kultur und Bildung. Beide Gegenstandsbereiche umfassen zusammen knapp die Hälfte aller Anträge. Auffällig ist, dass sich lediglich

wenige Bürgerinitiativen mit den politischen Schwerpunkten der Union befassen. Mit Ausnahme des Binnenmarkts, der in einigen Initiativen thematisiert wird, sind die supranationalen Bereiche Währungspolitik, Wettbewerbsrecht oder die Gemeinsame Fischereipolitik kein Gegenstand von Bürgerinitiativen. Die meisten fallen in Bereiche, in denen die Union sich die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teilt. Dadurch, dass die Kompetenzen in diesen Politikfeldern nicht klar abgegrenzt sind, erfolgt die Aufgabenverteilung nicht nach eindeutigen Regelungen. Die Annahme einer Bürgerinitiative eröffnet der Kommission die Möglichkeit, sich weitere Zuständigkeiten anzueignen. Durch *implied powers*, der Interpretation eines Zusammenhangs zu den vertraglichen Kompetenzen der Union, rechtfertigt die Kommission mitunter auch die Annahme von Initiativen in Politikfeldern, die Kernkompetenzen der Mitgliedstaaten betreffen und explizit von EU-Maßnahmen ausgeschlossen sind. Dazu zählen Bürgerinitiativen zu kulturellen oder bildungspolitischen Maßnahmen, aber auch Fragen der öffentlichen Gesundheit.

Andere Initiativen wurden trotz Rückzugs auf einen vertraglich verankerten Wert der Europäischen Union abgelehnt. Das Entscheidungsverhalten offenbart dann, dass die Kommission trotz eines breit definierten Themenspektrums nicht bereit ist, bestimmte Gegenstände aufzugreifen. Dies betrifft vor allem Maßnahmen im Bereich Tierschutz, die durch Artikel 13 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) abgedeckt sind. Auffallend ist auch die negative Einstellung der Kommission gegenüber bür-

gerrechtlichen Initiativen. Obwohl die Kommission die Stärkung der Unionsbürgerschaft als politische Priorität erklärt hat, wurden in diesem Bereich die meisten Registrierungsanträge abgelehnt. Andere heikle Themengebiete wie die Nutzung der Atomkraft oder die Annahme einer Europahymne wurden ebenfalls frühzeitig abgewiesen.

Wie die Kommission mit ihrem Entscheidungsspielraum in anderen Zusammenhängen umgeht, verdeutlicht das uneinheitliche Registrierungsverhalten von Anträgen zu identischen Gegenstandsbereichen. Eine Bürgerinitiative beispielsweise reichte nach einer erfolglosen Registrierung einen modifizierten Antrag ein, der im Titel und Gegenstandsbereich mit der ersten Version übereinstimmte. Obwohl die Kommission in ihrem erstmaligen Bescheid auf eine fehlende Zuständigkeit hinwies, wurde das erneute Vorhaben eingetragen.

Die offensichtliche Entscheidungsfreiheit der Kommission und ihre Begründung in den Ablehnungsbescheiden wurden in weiten Teilen stark kritisiert. Bis dato schlug jedoch keiner der Initiatoren einer abgelehnten Bürgerinitiative den Weg zum Europäischen Gerichtshof ein, obwohl dies neue Sichtweisen und Definitionen ermöglichen würde.

Die Tatsache, dass sich nur elf Prozent der eingereichten Initiativen einem supranationalen Bereich zuzuordnen lassen und lediglich 30 Prozent ein Thema betreffen, das einer Regelung durch die Union bedarf, verdeutlicht, dass auch die Organisatoren mithilfe der Europäischen Bürgerinitiative versuchen *über die Bande zu spielen*. Über den Umweg der EU wollen sie Forderungen erfüllen, die auf nationaler Ebene möglicherweise nicht durchsetzbar wären. Davon betroffen sind Politikfelder, die der nationalen, landespolitischen oder kommunalen Entscheidungsstruktur zuzuordnen sind: Bildung, Beschäftigung, Sozialpolitik, öffentliche Gesundheit, Verkehr, Kultur, Abfallwirtschaft oder Wasser- und Energieversorgung. Für die Initiatoren spielt es keine Rolle, ob die Kommission in dem Bereich die erforderliche Kompetenz besitzt und ob es für die Lösung des Problems einer europäischen Regelung bedarf. Die Bereitschaft der Kommission, ihren Zuständigkeitsbereich großzügig zu definieren, kann dazu führen, dass sie Entscheidungen entgegen nationaler Vorstellungen trifft. Die Un-

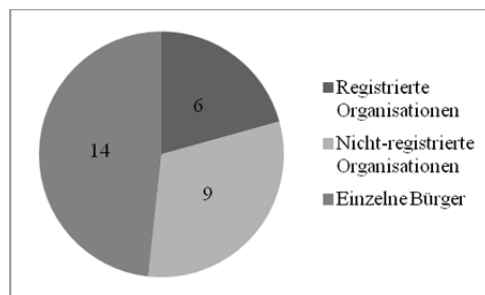
terstützung von nationalen Parlamentsmitgliedern in Initiativen und auch die Vertretung dieser Personengruppe in Bürgerausschüssen bestärken das Empfinden, genau dies mithilfe der Europäischen Bürgerinitiative zu bewirken. Die Bürgerinitiative steht dann im Widerspruch zu dem Subsidiaritätsprinzip und der Souveränität der Mitgliedstaaten, denn sie wird für den Zweck instrumentalisiert, Maßnahmen auf EU-Ebene zu verwirklichen, die innerhalb des Mitgliedstaats über keine demokratische Mehrheit verfügen oder bestehenden Regelungen entgegenlaufen.

## Akteursgruppierungen und Beteiligung durch die Bevölkerung

Aufschluss darüber, welche gesellschaftlichen Kräfte das Instrument nutzen und inwieweit die bestehenden Kanäle der Interessenvertretung erweitert oder bestätigt werden, gibt eine Untersuchung der Akteursstruktur. Diese offenbart, ob die Europäische Bürgerinitiative als Erweiterung der klassischen Lobbying-Strategie genutzt oder – wie durch die Gesetzgeber beabsichtigt – von einzelnen Unionsbürgern zur Artikulation ihrer Interessen angewandt wird.

Grundsätzlich muss ein Bürgerausschuss von natürlichen Personen gebildet werden und darf nicht unter dem Namen einer Organisation laufen. Dennoch können die Mitglieder Organisationen repräsentieren oder durch jene finanziell und materiell unterstützt werden. Das Ausgangskriterium der Analyse ist eine Unterscheidung, ob die Bürgerausschussmitglieder einzelne Personen sind, die keinen gemeinsamen Vereinshintergrund mitbringen und sich zum Zwecke der Bürgerinitiative zusammengeschlossen haben, oder ob sie Vertreter einer Institution sind. Die Organisationen werden weiterhin dahingehend unterschieden, ob sie im europäischen Transparenzregister eingetragen sind oder ob sie auf internationaler Ebene noch nicht in Erscheinung getreten sind. Auch wenn eine Registrierung nicht verpflichtend ist, kann sie als Anhaltspunkt herangezogen werden, um Aussagen über die Inklusion neuer Akteure in die europäische Politik zu treffen.

Abbildung 2: Akteursstruktur registrierter Initiativen



Unter den registrierten Bürgerinitiativen werden lediglich sechs von Personen, die eingetragene Organisationen vertreten, durchgeführt. Neun weitere sind von nationalen oder regionalen Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen oder Vereinen organisiert. Da sie im europäischen Transparenzregister nicht eingetragen sind, nehmen sie mit hoher Wahrscheinlichkeit keine besondere Rolle in der europäischen Lobbying-Struktur ein. Bislang 14 Initiativen entstanden aus dem Zusammenschluss europäischer Bürger, die erstmalig als politische Akteure in Erscheinung treten (siehe Abbildung 2).

Die geringe Beteiligung von etablierten Lobbyorganisationen zeigt, dass die Europäische Bürgerinitiative für Einrichtungen mit bestehenden Einflusskanälen kaum von Interesse ist. Die nähere Betrachtung der Akteursgruppen offenbart auch, dass eine starke Selektion der Teilnahme zugunsten Personengruppen mit hohen materiellen und intellektuellen Potentialen zum Tragen kommt. Mindestens acht der Bürgerausschüsse, die durch einzelne Bürger gegründet wurden, bestehen aus Studierenden, Graduierten oder Wissenschaftlern. Ein weiterer besteht aus nationalen Parlamentsabgeordneten. Für alle anderen konnten die Mitglieder nicht näher spezifiziert werden. Doch verdeutlichen bereits diese Informationen, dass vor allem solche Unionsbürger im Rahmen einer Bürgerinitiative aktiv werden, die auf eine internationale Laufbahn zurückblicken können, sich durch ein hohes transnationales Organisationsvermögen auszeichnen und Potential für einen angemessenen fachlichen sowie rechtlichen Umgang mit den Anforderungen einer Europäischen Bürgerinitiative mitbringen. Die soziale Verzerrung durch politische Betei-

ligung selektiver Bevölkerungsgruppen ist kein speziell europäisches Problem. Dieses Erkenntnis mindert allerdings nicht das Manko, dass unterprivilegierte und schwach ausgestattete Interessengruppierungen kaum Zugang zur Europäischen Bürgerinitiative finden und ihre Interessen auf europäischer Ebene nicht artikulieren können.

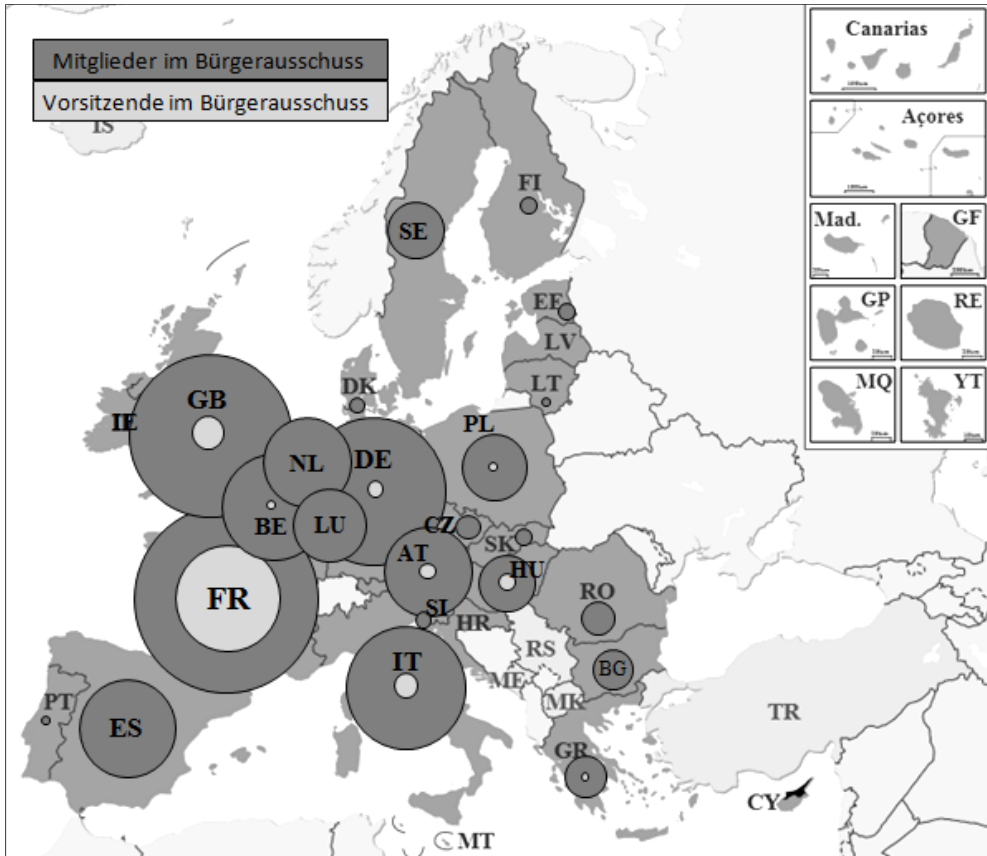
Hinzu kommen Hürden, die durch sprachliche, materielle und infrastrukturelle Voraussetzungen entstehen. Die Möglichkeit, Unterzeichnungen online zu sammeln, macht das Medium Internet zum Hauptkanal, über den die Europäische Bürgerinitiative arbeitet. Beteiligungs- und Unterstützungsmöglichkeiten sind weiterhin mit einer mehrsprachigen Ausbildung verbunden, da kaum ein Bürgerausschuss in der Lage ist, Anträge und Materialien in allen EU-Amtssprachen aufzubereiten. Bürger, die über keinen Internetzugang verfügen oder neben der Muttersprache keine weitere Sprache beherrschen, sind fast gänzlich von der Nutzung des Instruments ausgeschlossen. Innerhalb der Union jedoch verfügt jeder Vierte über keinen Internetzugang. In Ländern wie Rumänien, Griechenland und Bulgarien macht dieser Anteil etwa 40 Prozent der Gesamtbevölkerung aus.<sup>5</sup> Auch die Fremdsprachenkompetenz ist weit schlechter ausgeprägt, als sie für eine gesamteuropäische Beteiligung erforderlich wäre. In einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2005 geben 44 Prozent der Befragten an, neben der Muttersprache keine weitere Sprache zu beherrschen.<sup>6</sup>

## Territoriale Verteilung der Beteiligung

Informationen darüber, inwieweit das Instrument von der Unionsbevölkerung angenommen wird und ob sich territoriale Schwerpunkte bezüglich einer Aktivität herausbilden, gibt eine Untersuchung der geografischen Herkunft der Mitglieder eines Bürgerausschusses. Abbildung 3 veranschaulicht, in welchen Staaten die Initiatoren einer Bürgerinitiative leben.<sup>7</sup>

Entgegen des Eindrucks einer Beteiligungungleichheit zugunsten der politisch und wirtschaftlich stärksten Staaten Europas, Großbritannien, Frankreich und Deutsch-

Abbildung 3: Grafische Darstellung der Mitglieder des Bürgerausschusses



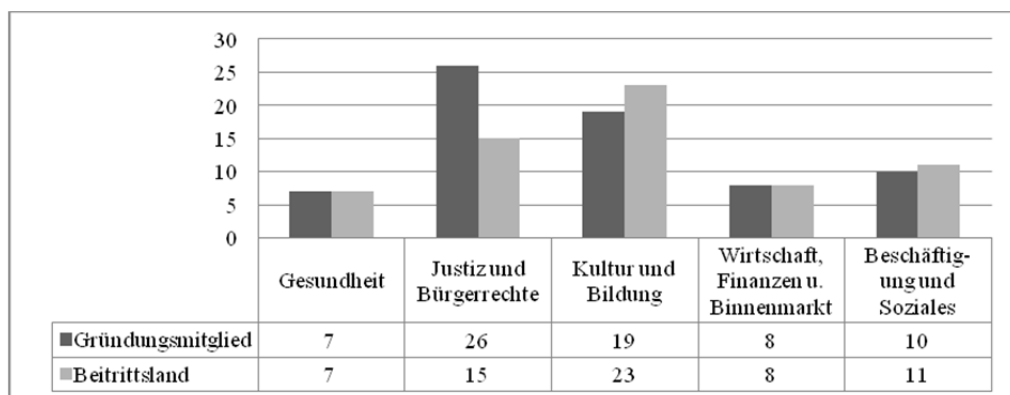
land, verhält sich die Aktivität in einer Bürgerinitiative, gemessen an den Bevölkerungszahlen, proportional. Die Staaten Irland, Malta, Zypern, Lettland, Kroatien, Portugal und Litauen sind gar nicht oder lediglich einmal in einem Bürgerausschuss vertreten. Bis auf Portugal betrifft dies allesamt kleine Staaten, die um oder unter fünf Millionen Einwohner haben. Anders als im Europäischen Parlament jedoch, in dem die Unionsbevölkerungen degressiv proportional vertreten sind, wird die Unterrepräsentanz der Interessen von Bürgern aus nicht teilnehmenden Staaten nicht ausgeglichen.

Aus der Abbildung wird auch deutlich, dass die Übernahme eines Ausschussvorsitzes Auffälligkeiten aufweist. Bürger aus Frankreich haben besonders häufig diese Position inne. Aus der Logik von Plausibilitätsannahmen heraus hängt die hohe Aktivität

Frankreichs mit der Bedeutung der Städte Paris und Straßburg zusammen. Dort lebt eine große Anzahl an Unionsbürgern, die in einem EU-bezogenen Themenfeld arbeitet, und haben zahlreiche europäische Organisationen ihren Sitz. Daneben führen die Ausrichtung europäischer Veranstaltungen und internationale Studiengänge dazu, dass sich insbesondere das junge Publikum vor Ort zusammenschließt und in aktiven Gruppierungen organisiert.

Eine Antwort auf die Frage, ob die Aktivität und Inaktivität zu einem bestimmten Thema zufällig verteilt ist oder systematisch mit gewissen Staats- oder Bevölkerungsmerkmalen zusammenhängt, ermöglicht eine Analyse des Zusammenhangs zwischen den Politikfeldern und dem Wohnort der Bürgerausschussmitglieder. Im Folgenden werden die politischen Bereiche daraufhin analysiert,

Abbildung 4: Zusammenhänge zwischen Gründungs- und Beitrittsstaaten bezüglich des Themenfeldes



ob eine Korrelation zu den Gründungsländern, den ehemaligen EU-15-Staaten und dem durchschnittlichen Bruttomonatsverdienst<sup>8</sup> existiert. Die Ergebnisse zeigen, ob eine besondere politische Verantwortung der Gründungsstaaten und ihrer Bevölkerungen für Europa besteht, ob es Unterschiede in der Betätigung zwischen den „alten“, demokratisch etablierten EU-Mitgliedstaaten und den „neuen“, überwiegend post-kommunistischen Staaten gibt oder ob die sozioökonomische Entwicklung der Länder Einfluss auf die Beteiligung zu bestimmten Gegenstandsbereichen hat.<sup>9</sup>

Die stärksten Zusammenhänge bestehen zwischen den Gründungsländern und den Bereichen Justiz und Bürgerrechte, Gesundheit, Beschäftigung und Soziales, Wirtschaft, Finanzen und Binnenmarkt sowie Kultur und Bildung. Abbildung 4 verdeutlicht, dass die Aktivität der Gründungsstaaten verglichen mit der der beigetretenen Mitgliedsländer lediglich im Bereich Justiz und Bürgerrechte nach oben abweicht. Das auffällige Engagement der Gründungsmitglieder kann aus einer besonderen Einstellung zur Europäischen Union entstanden sein. Mit einem Unionsbeitritt sind sowohl für die Regierung als auch die Bevölkerung primär ökonomische Vorteile verbunden; bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft waren politische Hoffnungen vordergründig. Die unterschiedlichen

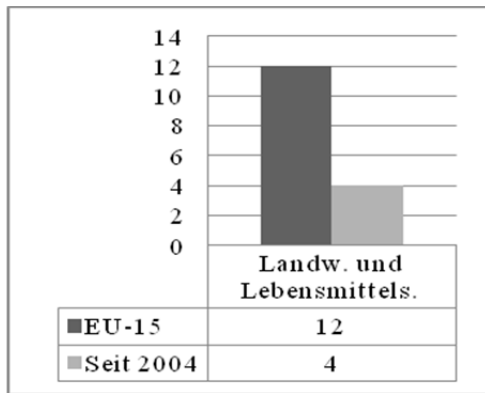
Erwartungen an die Unionsmitgliedschaft können sich auch heute in Anforderungen an das politische Handeln der EU-Organe zeigen.

In den anderen Bereichen ist eine breite Länderbeteiligung ohne zentrale Schwerpunkte beobachtbar. Dies mag daran liegen, dass alle EU-Länder als Folge der Wirtschaftskrise von Schwierigkeiten in den Bereichen Beschäftigung, Soziales, öffentlicher Sektor, Finanzen und Binnenmarkt betroffen sind.

Der Gegenstandsbereich Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit zeigt die stärksten Zusammenhänge mit der Variable EU-15-Staaten. Abbildung 5 veranschaulicht, dass die Betätigung in Bürgerinitiativen durch Personen aus den „alten“ EU-Staaten dominiert wird. Prinzipiell entsprechen diese Staaten, darunter Italien, Großbritannien, Schweden, die Niederlande und Frankreich, nicht denjenigen, die über einen besonders ausgeprägten Landwirtschaftssektor verfügen. Die Tatsache, dass sich die Initiativen aus dem Landwirtschaftsbereich mit Tierchutz- und Tierhaltungsbestimmungen befassen, relativiert die vermutliche Auffälligkeit und gibt eine Erklärung für die gegenläufige Beziehung. Mit Forderungen nach erhöhten Standards der Tierhaltung befassen sich naturgemäß eher Verbraucher denn Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte.



Abbildung 5: Zusammenhänge zwischen den EU-15- und nach 2004 beigetretenen Staaten bezüglich des Themenfeldes

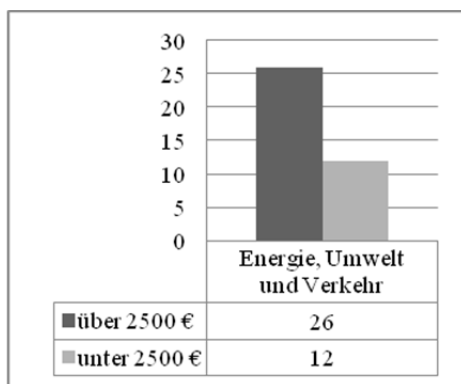


Letztlich spielt auch der sozioökonomische Kontext eine Rolle; im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative beeinflusst er eine Betätigung in der Energie-, Umwelt- und Verkehrspolitik. Dort sind die einkommensstärkeren Mitgliedstaaten intensiver in Bürgerinitiativen tätig (siehe Abbildung 6). Da innerhalb der jeweiligen Staatengruppen keine Verbindung hinsichtlich der nationalen Energieversorgungszahlen, Umweltausgaben oder Wasser- und Abfallproblematiken besteht, bietet die Wohlstandshypothese eine Erklärungsmöglichkeit für den analysierten Zusammenhang. Ihr zufolge haben Menschen mit höherem individuellem Verdienst ein ausgeprägteres Umweltbewusstsein, da sie sich leisten können, Ausgaben für öffentliche Güter bereitzustellen.<sup>10</sup>

Länderunabhängig ist der Zusammenhang zwischen der finanziellen Unterstützung und den Erfolgsaussichten einer Initiative. Die monetäre Zuwendung erfolgt überwiegend durch Nichtregierungsorganisationen und private Geldgeber. Bei den registrierten Initiativen reicht sie von 2.000 bis 350.000 Euro. Da die Organisatoren erhebliche zeitliche und organisatorische Ressourcen mitbringen müssen und Zahlungsmöglichkeiten für anfallende Werbe-, Kampagnen- und Durchführungskosten benötigen, ist von einem grundlegenden Zusammenhang auszugehen. Die beiden Bürgerinitiativen, die ihr Anliegen erfolgreich der Kommission vorgelegt haben, bestätigen die Verbindung, denn

die Initiatoren konnten auf ein Budget von weit über 100.000 Euro zugreifen. Dass das finanzielle Kriterium allein nicht ausreicht, zeigt eine andere Bürgerinitiative, die 345.000 Euro zur Verfügung hatte und dennoch aufgrund mangelnder Unterzeichnungsbekundungen frühzeitig zurückgezogen wurde.

Abbildung 6: Zusammenhänge zwischen Staaten mit einem über- sowie unterdurchschnittlichen EU-Monatsverdienst bezüglich des Themenfeldes



## Zusammenfassende Bewertung

Die Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiativen zeigt, dass die politischen Rechte, die die Union in Form dieses Instruments bereitstellt, von der europäischen Bevölkerung wahrgenommen werden. Das Wissen um die Möglichkeit und die Organisation einer Initiative sind nicht auf wenige Mitgliedstaaten begrenzt und eine befürchtete Überlegenheit finanzstarker Institutionen kann nicht beobachtet werden. Gleichzeitig sind die Erfolgsaussichten extrem niedrig und die Aktivität und Unterstützung bleibt selektiv und großen Bevölkerungsteilen verwehrt. Weiterhin herrschen teilweise territoriale Ungleichgewichte in der Beteiligung vor.

Mehrere Gründe sprechen dafür, dass die Europäische Bürgerinitiative für Zwecke gebraucht wird, die ihrer eigentlichen Intention zuwiderlaufen. Viele Initiatoren *spielen über die Bande* und wollen nur sekundär die euro-

päische Rechtsetzung weiterentwickeln. Ihre Forderungen beziehen sich auf Politikfelder der nationalen, regionalen und kommunalen Entscheidungsstruktur. Die Entscheidungsmöglichkeiten der Kommission führen die Initiatoren an teilweise unzulässige Grenzen und erhöhen das Risiko, weitere Kompetenzen in den Zuständigkeitsbereich der Union zu nehmen. Die hohe Anzahl abgelehnter Registrierungsanträgen zeigt gleichzeitig, dass die Kommission nicht gewillt ist, grundlegende und weitreichende Veränderungen zuzulassen. Es werden ausschließlich solche Initiativen registriert, die sich auf geringfügige, einzelfallbezogene Änderungen beziehen.

Ob und wie sich die Europäische Bürgerinitiative in Zukunft bewährt, bleibt abzuwarten. 2015 will die Kommission die bisherige Umsetzung erstmalig auswerten und über das weitere Vorgehen entscheiden.<sup>11</sup> Die abnehmenden Zahlen eingereicherter Initiativen im dritten Jahr ihres Bestehens sind bereits jetzt ein Hinweis dafür, dass die anfängliche Euphorie der Ernüchterung gewichen ist.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. Europäische Union (11.03.2011): Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative. In: Amtsblatt der Europäischen Union.
- 2 Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören.
- 3 Sämtliche Informationen über eingereichte Initiativen sind dem amtlichen Register auf dem durch die Kommission verwalteten Portal zur Europäischen Bürgerinitiative (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?!g=de>) entnommen.
- 4 Eine vollständige Übersicht finden Sie auf [www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de) bei der Ausgabe 4-2014 von GWP.
- 5 Vgl. Süddeutsche.de (2013): Internet-Nutzung in der EU: Offline durchs Leben. Online verfügbar unter <http://www.sueddeutsche.de/digital/internet-nutzung-in-der-eu-offline-durchs-leben-1.1750200>, zuletzt geprüft am 20.02.2014.
- 6 Vgl. Europäische Kommission (2006): Europeans and their Languages. Special Eurobarometer 243/Wave 64.3. Online verfügbar unter [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_243\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_243_en.pdf), zuletzt geprüft am 20.02.2014.: 8-9)
- 7 Die Abbildung beinhaltet die im amtlichen Register der Kommission angegebenen Bürgerausschussmitglieder. Da einige Mitglieder das Land, welches sie vertreten, nicht veröffentlicht haben, ist in der Darstellung der Wohnort von 183 der 203 Mitglieder abgebildet.
- 8 Der Mittelwert von 2.500 Euro ist Ausgangspunkt der Einteilung in einen über- sowie unterdurchschnittlichen Bruttomonatsverdienst. Grundlage der Berechnung sind die Angaben aus statista (2014): Bruttomonatsverdienst in der EU. Online verfügbar unter <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/183571/umfrage/bruttomonatsverdienst-in-der-eu/>.
- 9 Die Vergleichsgruppen repräsentieren jeweils etwa 50 Prozent der gesamten Unionsbevölkerung. Lediglich die Gruppe EU-15- und nach 2004 beigetretenen Staaten wird aufgrund erheblicher Unterschiede bezüglich ihrer Bevölkerungszahlen entsprechend gewichtet.
- 10 Vgl. Franzen, Axel; Meyer, Reto (2004): Klimawandel des Umweltbewusstseins? Eine Analyse des ISSP 2000. In: Zeitschrift für Soziologie 33 (2), S. 119–137.: 121)
- 11 Vgl. Europäische Bürgerinitiative (EBI) (2014): Zwischenstand eines Projektes partizipativer Demokratie. Online verfügbar unter [http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/press\\_corner/focus/focus\\_items/20140905\\_de.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/press_corner/focus/focus_items/20140905_de.htm), zuletzt geprüft am 12.09.2014.