

DIE EUROPÄISCHE BÜRGER-INITIATIVE NIMMT FAHRT AUF

Das jahrzehntelange Engagement unzähliger Bürger/innen für mehr partizipative und direkte Demokratie in Europa trägt langsam Früchte: Die ersten drei Europäischen Bürgerinitiativen waren erfolgreich. EU-Kommission und Europäisches Parlament müssen sich nun mit ihren Forderungen befassen. Carsten Berg wagt eine erste Bilanz.

Text Carsten Berg Fotos ver.di (unten), Büro Martin Kastler (MdEP) (S.21)



Am 13. September 2013 haben ver.di-Aktive dem Bundesverwaltungsamt in Köln 1,38 Millionen Unterschriften aus Deutschland für die EBI Right2Water übergeben.

Die europapolitischen Mühlen mahlen langsam. Bereits vor zehn Jahren wurde im Europäischen Verfassungskonvent unter maßgeblicher Beteiligung von Mehr Demokratie e.V. ein Europäisches Bürgerinitiativrecht erkämpft. Doch die Europäische Bürgerinitiative (EBI) wurde erst im April 2012 Wirklichkeit. Im November 2013 sind die Sammelfristen der ersten EBI abgelaufen und die mediale Aufmerksamkeit wächst. Zeit also, erste Schlüsse zu ziehen, inwiefern sich das EBI-Verfahren bewährt hat und wo genau Verbesserungsbedarf besteht.

Transnationale direkte Demokratie? – ein bislang unbekanntes Terrain

Die EBI gilt als das weltweit erste Element grenzüberschreitender partizipativer und digitaler Demokratie und als bahnbrechend für die Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene. Gerade vor dem Hintergrund des seit Jahrzehnten wachsenden Demokratiedefizits in der EU sind die Erwartungen an das neue Instrument hoch. Doch sie gewährt den Bürger/innen nur ein Vorschlagsrecht und kann die Kommission nicht verpflichten, entsprechende Rechtsakte zu erlassen. Deshalb bleibt die EBI ein erster Schritt auf einem Weg, an dessen Ziel verbindliche und bürgerfreundlich geregelte Mitbestimmungsrechte auf europäischer Ebene stehen müssen. Dafür gilt es, die Weichen richtig zu stellen.

Die EBI im Praxistest

Knapp fünf Millionen gesammelte Unterschriften, tausende Gespräche und hunderte von transnationalen Bürgergruppen organisierte Veranstaltungen – so könnte man das bürgerschaftliche Engagement auf Grundlage der bislang laufenden Initiativen in Zahlen zusammenfassen. Seit Inkrafttreten der EBI haben 38 Initiativen den Antrag auf Registrierung bei der EU-Kommission gestellt. Davon wurden sechs zurückgezogen und 15 für unzulässig erklärt. Somit wurden offiziell bislang 17 EBI gestartet. Von diesen laufen noch acht – zu sehr unterschiedlichen Themen, darunter finden sich umwelt- und sozialpolitische Forderungen genauso wie ökonomische und institutionelle Vorschläge.

Während die Unterstützerzahlen der meisten EBI im fünfstelligen Bereich stagnieren, haben drei Initiativen der ersten Runde das Unterschriftenquorum von einer Million erreicht. Die Initiative „Wasser ist ein Menschenrecht“ (Right2Water), die gegen die Privatisierung der Wasserversorgung kämpft, reichte nach 16 Monaten Sammelzeit 1,85 Millionen Unterschriften ein. Wenige Wochen später folgte eine Initiative mit dem Titel „Einer Von Uns“, die sich für den Schutz von Embryonen ausspricht, mit 1,89 Millionen Unterschriften. Schließlich schaffte eine Initiative gegen Tierversuche (Stop vivisection) in letzter Sekunde die Million. Diese drei Initiativen haben auch das zweite Erfolgskriterium erfüllt, nämlich aus jeweils mindestens sieben Mitgliedstaaten eine je nach Bevölkerungsgröße unterschiedlich hoch festgelegte Mindestzahl an Unterschriften vorweisen zu können.

Jetzt müssen die Initiator/innen der erfolgreichen EBI die „Unterstützungsbedingungen“, wie die größtenteils online gesammelten Unterschriften offiziell heißen, in jedem einzelnen Land prüfen lassen. Dies bedeutet für sie einen erheblichen Organisationsaufwand. Erst danach nimmt die EU-Kommission die geprüften Unterschriften entgegen, befasst sich mit den Vorschlägen der Initiativen und empfängt deren Organisator/innen, um sich mit ihnen über ihr politisches Anliegen auszutauschen. Schließlich findet eine öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament statt – unter Einbeziehung der Initiative, der EU-Kommission, der zuständigen Parlamentarier/innen und der europäischen Medien. Danach veröffentlicht die EU-Kommission eine formelle Antwort, in der sie erklärt, welche Maßnahmen sie als Reaktion auf die Bürgerinitiative ergreift. Anschließend leitet sie ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren ein, an dem dann je nach Thema zumeist das Europäische Parlament und auf jeden Fall der Europäische Rat mitwirkt. Hier wird sich zeigen, wie ernst die EU-Kommission die Anliegen der Bürger/innen nimmt. Entscheidet sie sich dafür, die EBI abzulehnen, muss sie dies öffentlich begründen.

„Right 2 Water“ schreibt Geschichte

Die vom Europäischen Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst lancierte EBI „Right 2 Water“ hat nicht nur als erste die Eine-Million-Marke geknackt, sondern sie hat auch bereits vor der offiziellen Anhörung im Europäischen Parlament direkten Einfluss auf die Politik der EU-Kommission genommen. Unter explizitem Bezug auf die EBI hat der für den Binnenmarkt zuständige EU-Kommissar Michel Barnier erklärt, den Bereich der Wasserversorgung aus dem laufenden Gesetzgebungsverfahren zur EU-Konzessionsrichtlinie herauszunehmen.

Der Erfolg dieser EBI gründet auf mehreren Faktoren. Zum einen griff sie ein bereits hochkontrovers diskutiertes Thema – Privatisierung und Kommerzialisierung von Wasser – auf, zu dem es in unterschiedlichen Regionen Europas schon Volksentscheide gegeben hatte. Die Thematik war vielen Menschen schon bekannt und die inhaltliche Überzeugungsarbeit bereits in anderen Zusammenhängen geleistet. Zum anderen hatte diese Initiative ihre Kampagne höchst professionell geplant und durchgeführt. Bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung hatte sie 100.000 Euro zusammengebracht, mit denen sie die nötige Infrastruktur – insbesondere Personal, Internetpräsenz und Pressearbeit – aufbauen konnte. Auf dieser Grundlage ist der Initiative eine her-

vorragende Bündnisarbeit gelungen, die weit über das eigene gewerkschaftliche Umfeld hinaus mobilisieren konnte. Zudem hat „Right 2 Water“ klugerweise auf ein laufendes und medial präsenten EU-Gesetzgebungsverfahren zum Thema Wasserversorgung Bezug genommen.

Doch den Ausschlag hat vermutlich die breite Berichterstattung auf nationaler Ebene gegeben. Zum Beispiel im größten EU-Mitgliedstaat Deutschland wurde das Thema seit Dezember 2012 Gegenstand mehrerer Ausgaben des ARD-Magazins „Monitor“. Mitte Januar 2013 bewarb der Kabarettist Erwin Pelzig die Initiative, indem er ihre Webadresse in seiner ZDF-Sendung einspielte. Daraufhin gaben innerhalb weniger Wochen über eine Million Deutsche ihre Unterstützungsbekundung ab, vor allem online. Die zweite Hürde – genug Unterschriften aus mindestens sieben europäischen Mitgliedstaaten – übersprang „Right 2 Water“ acht Monate später, im Herbst 2013.

Erstmals werden Unterschriften auf Bundesebene geprüft

Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist seit 2012 offiziell eine Bundesbehörde, nämlich das Bundesverwaltungsamt (BVA), mit der Aufgabe betraut, Unterstützungsbekundungen für eine Bürgerinitiative zu prüfen. Dabei betrachtet die Behörde nicht jede einzelne

Unterschrift, sondern nimmt Stichproben – von den 1,3 Millionen Unterschriften von „Right 2 Water“ nimmt sie 85.000 genau unter die Lupe. Die zuständigen Behörden auf Landes- und Kommunalebene prüfen teils übertrieben streng und erklären zuweilen Unterschriften für ungültig, obwohl die unterzeichnende Person eindeutig identifiziert werden kann. So etwas soll bei den EBI vermieden werden, versichert der zuständige Mitarbeiter im BVA, Axel Minrath: „Grundsätzlich sind wir kulant. Das ist mit der EU-Kommission und dem Bundesministerium des Inneren so abgesprochen, dass wir im Zweifelsfall nicht übermäßig strenge Maßstäbe anlegen, sondern eher weichere. Wenn jemand die Postleitzahl angibt, aber die Stadt vergisst, weil er denkt, das reicht aus, dann können wir vermutlich damit genauso gut leben wie wenn einer vielleicht die Hausnummer vergisst, sofern wir über die Einwohnermeldeämter die betroffene Person eindeutig identifizieren können. Grundsätzlich versuchen wir hier, uns so flexibel als möglich aufzustellen.“ Viele Initiator/innen berichten, dass sie gescannte und dann per E-Mail geschickte Unterschriften bekommen. Auch damit will das BVA pragmatisch umgehen.

Das BVA gleicht die Daten aus der Stichprobe in Zusammenarbeit mit den rund 5.200 Meldeämtern in Deutschland ab. Eine solche koordinierende Stelle fehlt auf europäischer Ebene. Deshalb müssen die Organisator/innen einer EBI im Extremfall 28 nationale Behörden kontaktieren, um eine Bescheinigung über die gültigen Unterschriften zu bekommen. Dies ist ein enorm großer zeitlicher und finanzieller Aufwand, der wertvolle Ressourcen bindet. Hinzu kommt, dass der Sammelprozess auf Grundlage von 28 unterschiedlichen gesetzlichen Sanktionsverfahren durchgeführt werden muss, was im Fall von Regelverstößen zu Verfahren vor bis zu 28 verschiedenen Gerichten führen kann.

Rahmenbedingungen verbessern!

Viele Schwierigkeiten entstehen gleich zu Beginn des Prozesses. So werden keine Initiativen registriert, die „gegen die Werte der EU verstoßen, nicht im Rahmen der



„One of us“, eine unter anderem von der katholischen Kirche unterstützte Anti-Abtreibungs-Initiative, hat europaweit die meisten Stimmen gesammelt.

Zuständigkeit der EU-Kommission liegen oder missbräuchlich oder unernst sind“. Diese viel zu vage Formulierung erlaubt es der EU-Kommission, unliebsame Initiativen ohne Probleme frühzeitig zu blockieren. Tatsächlich wurden, wie aus den weiter oben zusammengefassten Zahlen hervorgeht, bislang fast die Hälfte der angemeldeten EBI vorab für unzulässig erklärt. Darunter befinden sich EBI zu Themen wie Atomenergie, bedingungsloses Grundeinkommen, Euro-Rettungspolitik und europäisches Referendum. Eine griechische EBI gegen die europäische Sparpolitik versucht gerade, vor dem Europäischen Gerichtshof ihre Zulässigkeit zu erkämpfen. Da die EU-Kommission selbst das Recht hat, Vertragsveränderungen einzuleiten, sollte es EBI selbstverständlich ebenso möglich sein, Vertragsveränderungen vorzuschlagen. Auch der Sammelprozess wird an mehreren Stellen unnötig erschwert: So verlangt die Mehrheit der 28 EU-Mitgliedstaaten die Angabe sensibler persönlicher Daten wie Personalausweis- oder Sozialversi-

cherungsnummer, wenn man eine EBI unterstützen will. Die Preisgabe solcher privaten Daten widerspricht jedoch dem Datenschutzverständnis vieler Menschen und hält sie häufig davon ab, eine EBI zu unterzeichnen. Die Beispiele Deutschland und Niederlande zeigen, dass es ebenso gut ohne ID-Nummer funktioniert. Vor dem Hintergrund, dass 80 bis 90 Prozent der Unterstützungsbekundungen über das Internet eingehen, muss das Online-Sammelsystem dringend besser an die Anforderungen der EBI-Kampagnen und der Behörden angepasst werden. Es ist nicht vermittelbar, warum es bislang kein zentrales Online-Sammelsystem auf Servern der EU-Kommission gibt. Derzeit sehen die Regeln vor, dass jede einzelne EBI ihr eigenes Online-Sammelsystem in Eigenregie einrichtet, zertifizieren lässt, unterhält und finanziert – eine unnötige Dopplung von Arbeit sowohl auf Seiten der EBI-Organisator/innen als auch der Behörden. Die IT-Expert/innen der EBI verzweifeln bis heute an der von der EU-Kommission

bereitgestellten Software, die zum Verlust zehntausender Unterstützer/innen geführt hat. Die Software ist sehr fehleranfällig, verlangt Einsatz von so genannten Captchas und verbietet eine Click-Box-Option, die es vereinfachen würde, mit den Unterstützer/innen in Kontakt zu bleiben. Bisher müssen sich Bürger/innen also auf schwierige Umstände einstellen, wenn sie eine EBI starten wollen. Bislang konnten nur finanz- und mitgliederstarke Großverbände erfolgreich eine EBI organisieren. Wenn die EBI ein bürgernahes und nutzerfreundliches Instrument werden soll, muss sich das ändern. Spätestens im Frühjahr 2015 werden die Regularien der EBI offiziell überarbeitet. Bis dahin gilt es, alle Erfahrungen auszuwerten und den europäischen wie nationalen Institutionen klare Verbesserungsvorschläge zu übermitteln.

Carsten Berg hat an der Einführung der EBI vor zehn Jahren im Verfassungskonvent mitgewirkt und leitet seither die Kampagne für die erfolgreiche Einführung und Umsetzung der EBI.

ANZEIGE

www.hotstegs-recht.de

Hotstegs
Rechtsanwalts-gesellschaft

Wir beraten und vertreten BÜRGERINNEN, BÜRGER und BÜRGERINITIATIVEN, z.B. bei

- der Erstellung und Durchführung von Bürgerbegehren,
- bei Eilverfahren und Klagen zur Zulässigkeit,
- Fragen zur direkten Demokratie

*Wir vertreten Initiativen in allen Bundesländern.
Online-Beratung möglich.*

Hotstegs Rechtsanwalts-gesellschaft mbH | Mozartstr. 21 | 4 0479 Düsseldorf
Tel. 0211/497657-16 | Fax. 0211/497657-26 | kanzlei@hotstegs-recht.de | www.hotstegs-recht.de