



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**



Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative

Eine Gebrauchsanweisung zur
transnationalen, direkten Demokratie



Die Grünen | Europäische Freie Allianz
im Europäischen Parlament

IRI Initiative and
Referendum
Institute Europe

Die Green European Foundation ist eine politische Stiftung auf Europaebene, deren Aufgabe darin besteht, zu einer lebhaften europäischen Debatte beizutragen und eine stärkere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an europäischer Politik zu fördern. GEF will dazu beitragen, Diskussionen über Inhalte und Form europäischer Politik im politischen Diskurs zu etablieren, sowohl innerhalb der politischen Familie der Grünen als auch darüber hinaus. Die Stiftung nimmt dabei die Rolle einer Ideenwerkstatt ein, bietet grenzüberschreitende politische Bildung und eine Plattform für Kooperation und Austausch auf Europaebene.

Herausgegeben auf Deutsch von der Green European Foundation für die Fraktion Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament

Gedruckt in Belgien, Dezember 2010

© Initiative and Referendum Institute Europe und die Green European Foundation asbl
Alle Rechte vorbehalten.

Koordination: Leonore Gewessler und Marina Barbalata
Lektorat: Alexander Tietz
Produktion: Micheline Gutman

Auf 100% Recyclingpapier gedruckt

Titelbild: © EDA, Schweiz

Die Inhalte und Meinungen in dieser Veröffentlichung sind allein die der Autoren. Sie spiegeln nicht zwingend die Ansichten der Green European Foundation wider.



Diese Veröffentlichung wurde mit der finanziellen Unterstützung des Europäischen Parlaments ermöglicht. Das Europäische Parlament trägt keine Verantwortung für den Inhalt dieses Projekts.

Kontakt für Bestellungen:
Green European Foundation – Büro Brüssel
15 Rue d'Arlon – B-1050 Brüssel – Belgien
Tel: +32 2 234 65 70 | Fax: +32 2 234 65 79
Email: info@gef.eu | Web: www.gef.eu

Green European Foundation asbl
1 Rue du Fort Elisabeth – 1463 Luxemburg

Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative

Eine Gebrauchsanweisung zur
transnationalen, direkten Demokratie

In Kooperation mit:

IRI Initiative and
Referendum
Institute Europe

Autor: Bruno Kaufmann

Herausgegeben
auf Deutsch von



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**

für die



Die Grünen | EFA
im Europäischen Parlament

Inhaltsverzeichnis

Vorwort von Heidi Hautala	3
Danksagungen	4
Ein Blick in die Küche der Gesetzgebung von Gerald Häfner	5
1. Einleitung: Ein Blick in die Zukunft	15
1.1 Wie es einer alleinerziehenden Mutter bald möglich sein wird Europa zu verändern	15
2. Kontext: Eine wirklich modern repräsentative Demokratie	21
2.1 Die Europäische Kommission und ihr „plötzlicher“ Wunsch nach direkter Demokratie	21
2.2 Learning by doing: „Bevor sich die Demokratie weiter ausbreiten kann, muss sie erst noch in ihren Ursprungsländern stärkere Wurzeln treiben.“	24
2.3 Gaspedal und Bremse: die Erfahrungen der Schweiz	27
2.4 Die globale Perspektive: undemokratische Rahmenbedingungen sind noch immer ein Problem	42
2.5 Altbekannte Probleme, neue Lösungen: Grüne Prioritäten importance of bringing in the people	47
3. Rückblick: Europäerinnen und Europäer ins Boot holen	49
3.1 Es begab sich eines sonnigen Nachmittags im Juni 2003 in Brüssel	49
3.2 Amsterdam bei Nacht: der erste Regierungsinput zur Europäischen Bürgerinitiative	52
3.3 Agendainitiativen: eine Herausforderung auf dem Weg zu mehr Demokratie	58
3.4 Yes, we can! 25 Pilot-Initiativen auf dem Weg zur EBI	63
3.5 Das neue Instrument: positive Einstellung, harter Kampf	71
4. Ausblick: Endlich in der Pole Position!	79
4.1 Die New York Times blickt auf Europa	79
4.2 Die Entscheidung für den Weg der Initiative – 10 Schritte zur EBI	82
4.3 Sie sind nicht allein... Hilfe ist schon unterwegs!	91
5. Ressourcen	95
5.1 Glossar der Modernen Direkten Demokratie und der Europäischen Bürgerinitiative	95
5.2 Weitere Informationen	104
5.3 Dokumentation	106
a) Salzburger Manifest 2009	106
b) Salzburger Manifest 2010	107
c) Position der Grünen/EFA im Europäischen Parlament	109
d) Position der Europäischen Grünen Partei	114
Index	116
Über IRI Europe und den Autor	120

Vorwort von Heidi Hautala

Viele Länder der Welt leiden unter autoritären Regimen, die den politischen Wettbewerb verbieten, politische Opposition unterdrücken und Wahlen manipulieren. Gleichzeitig werden die Grenzen der rein indirekten, repräsentativen Demokratie in den sogenannten reifen Demokratien immer wieder in Frage gestellt. Immer mehr Menschen wollen auch zwischen den Wahlen mit Instrumenten der modernen direkten Demokratie an politischen Entscheidungen teilhaben. Der Mangel an solchen politischen Rechten kann zumindest teilweise die schwindende Beteiligung an demokratischen Wahlen in diesen Ländern erklären. Viele reife Demokratien sind inzwischen müde geworden und benötigen dringend eine Erneuerung.

Die Europäische Union ist ein einmaliges Experiment in Sachen Demokratie, mit dem ersten direkt gewählten Parlament mit grenzübergreifenden Kompetenzen und quasi föderalen Strukturen zur Entscheidungsfindung. Jedoch ist die Distanz zwischen den EU-Bürgerinnen und -Bürgern und den Europäischen Institutionen zu einem gravierenden Problem für die Legitimität der Europäischen Union an sich geworden. Aus diesem Grund wurde 2001 der Europäische Konvent ins Leben gerufen, um die grundlegenden Verträge der Europäischen Union zu überarbeiten.

Der Arbeitsplan des Konvents beinhaltete zwei kleine aber wichtige Wörter: „partizipatorische Demokratie“. Diese Wörter blieben nicht unbenutzt. Eine Reihe von Bewegungen und Gruppen, die schon im Vorfeld weitreichende Ideen über die partizipatorische Demokratie auf allen politischen Entscheidungsebenen, inklusive der EU-Ebene, gesammelt und entwickelt hatten, begrüßten diesen Punkt sehr. Dank der harten Arbeit der Freunde der modernen direkten Demokratie, umfasste das Endergebnis des Konvents unter anderem einen neuen Vertragsabsatz über die Europäische Bürgerinitiative.

Nun brauchte es Geduld. Die Ratifizierung des neuen Grundgesetzes der Europäischen Union, heute bekannt als der Vertrag von Lissabon, wurde nicht nur von den Parlamenten der Mitgliedsstaaten geprüft, sondern in manchen Staaten auch vom Volk in Abstimmungen. Die vielleicht einzige, wirklich demokratische Innovation, die Europäische Bürgerinitiative, spielte dabei eine wichtige Rolle – und wurde von Befürwortern wie auch Skeptikern des Europäischen Integrationsprozesses begrüßt.

Dieses Handbuch ist eng mit den langjährigen Bemühungen zur Verwirklichung der Europäischen Bürgerinitiative verbunden, da der Autor, Bruno Kaufmann, einer der Schlüsselfiguren in diesem Prozess gewesen ist. Als Präsident des Europäischen Instituts für Initiativen und Referenden (IRI Europe) unterstützt und ermutigt er weltweit Menschen und ihre Regierungen moderne direktdemokratische Rechte im Rahmen des repräsentativen Systems einzuführen.

Gerald Häfner, der Autor des einleitenden Kapitels ist eine führende Figur der deutschen NGO Mehr Demokratie. Er hat entscheidend dazu beigetragen, deutsche Bundesländer von der Einführung von Referendums- und Initiativerechten zu überzeugen. Er wurde 2009 als Mitglied der Grünen/EFA in das Europäische Parlament gewählt. Nun arbeitet er hart daran, sicherzustellen, dass das Recht zur Initiative auch in allen wichtigen Details umgesetzt wird, so dass es wirklich zu einem Instrument zur Belebung der sich entwickelnden europäischen Demokratie werden kann.

Es ist beinahe schon selbstverständlich, dass sich die Europäischen Grünen von Beginn an für die Einführung einer europäischen Bürgerinitiative beteiligt haben. Die erste Ausgabe dieses Handbuchs erscheint zu einem kritischen Zeitpunkt: Das Europäische Parlament und der Europäische Rat beschließen gerade die Einzelheiten der Umsetzungsregelungen, die die zukünftige Nutzung des Initiativrechts bestimmen werden. Gleichzeitig werden schon jetzt die ersten Europäischen Bürgerinitiativen vorbereitet.

Mit Freude präsentiert die Green European Foundation die erste Gebrauchsanweisung für dieses Instrument – für alle, die an diesem Prozess interessiert sind oder bereits an der Vorbereitung ihrer eigenen Ideen für Europäische Bürgerinitiativen arbeiten. In künftigen Ausgaben werden auch diese praktischen Anwendungen beleuchtet und dokumentiert werden.

Heidi Hautala

Co-Präsidentin
Green European Foundation
Mitglied des Europäischen Parlaments,
Fraktion die Grünen/Europäische Freie Allianz

Istanbul, im November 2010

Danksagungen

Dieses Handbuch ist die erste Ausgabe eines neuen Handbuchs zur Europäischen Bürgerinitiative. Inhalt und Einschätzungen gehen auf eine Jahrzehnte dauernde praktischer Erfahrung, journalistische Beobachtung und Recherchearbeit zurück. Während ich als Hauptverfasser dieses Handbuchs alleine für die Genauigkeit der Fakten und Ansichten verantwortlich bin, die in diesem Handbuch zum Ausdruck kommen, sind die Erkenntnisse und viele Teile dieses Buchs die Früchte einer langen Zusammenarbeit mit Kollegen und Kolleginnen, Partnern und Partnerinnen. Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle Rolf Büchi, Paul Carline, Theo Schiller, Heidi Hautala, Andi Gross, Adrian Schmid, Diana Wallis, Martin Bühler, Anne-Marie Sigmund, Gerald Häfner, Carsten Berg, Johannes Pichler, Zoë Felder, Daniel Schily, Christian Weger und Joe Mathews. Jede und jeder einzelne von ihnen hat maßgeblich mitgewirkt am und mitgearbeitet im Entstehungsprozess der Europäischen Bürgerinitiative und an diesem Handbuch, dem ersten praktischen Ratgeber zum neuen Volksrecht. An dieser Stelle möchte ich auch der Green European Foundation für die Unterstützung bei der Umsetzung dieses Handbuchs danken, insbesondere Leonore Gewessler und Marina Barbalata. Schließlich möchte ich mich auch bei meiner Familie bedanken, Elisabeth, Wanja und Nina, für ihre Großzügigkeit und Geduld. Die Europäische Bürgerinitiative ist ein langfristiges Projekt. Ich hoffe, dass meine Kinder und deren Kinder dieses neue Instrument mit grossem Nutzen anwenden werden können.

Bruno Kaufmann, November 2010

Ein Blick in die Küche der Gesetzgebung von Gerald Häfner

Die Europäische Bürgerinitiative – zahnloser Tiger oder wirksames Bürgerbeteiligungsinstrument?

Bei Redaktionsschluss der ersten Auflage dieses Buches, befanden sich die Verhandlungen über die EBI in der Schlussphase. Beinahe jeden Tag saß ich mit anderen Zusammen, um über die bestmögliche Ausgestaltung der EBI zu verhandeln: mit meinen Kollegen aus den anderen Fraktionen, mit Vertretern des Rates oder der Kommission, mit Vertretern von NGOs oder auch von nationalen Regierungen, mit Wissenschaftlern, Sachverständigen und so weiter. Der Verfasser und die Herausgeberin dieses Buches baten mich mitten in dieser heißen Verhandlungsphase zur EBI einen Einleitungsbeitrag für das Buch zur EBI zu schreiben, der nicht nur in das Buch einführen, sondern zugleich auch unmittelbar aus dieser Arbeit an der EBI berichten sollte. So ist ein Text entstanden, der nicht nur Einführung, sondern zugleich auch ein in Teilen durchaus recht persönlicher „Blick in die Küche“ ist. Er vermittelt einen unmittelbaren und authentischen Einblick in die Arbeit des Gesetzgebers und damit in die Entstehung der Regelungen zur EBI.

Wir stehen kurz vor einem Durchbruch. Die Europäische Bürgerinitiative wird eine weltweite Neuheit sein: das erste Instrument transnationaler Bürgerbeteiligung weltweit.

Europa wird politisch immer wichtiger. Und immer wichtiger wird es, Europa angemessen, modern, effizient, demokratisch und bürgernah politisch zu gestalten.

Das heißt allerdings nicht, wie manche meinen, die Nationalstaaten hätten bald ausgedient. Noch weniger gilt das für Länder, Regionen und Kommunen. Gerade in einer global vernetzten Welt ist es wichtig, wo immer möglich, Entscheidungen, die das Leben und Arbeiten der Menschen betreffen, so nahe und direkt wie möglich zu treffen und den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger zu steigern. Was vor Ort geregelt werden kann soll auch vor Ort entschieden werden.

Zugleich gibt es aber heute mehr und mehr Fragen, die nur noch trans- oder supranational gelöst

werden können. Das stetig wachsende Ausmaß der auf der Ebene der Europäischen Union getroffenen Entscheidungen spiegelt diese Entwicklung wider: Vielleicht zwei Drittel der Rechtsakte (die Schätzungen schwanken hier), die für die Bürgerinnen und Bürger in den EU-Mitgliedstaaten von Belang sind, haben mittlerweile ihren Ursprung nicht mehr in den nationalen, sondern in europäischen Organen und Institutionen.

Angesichts dieser Entwicklung rückt die Frage nach der europäischen Demokratie mehr denn je in den Mittelpunkt. Ohne kluge, nach vorne weisende Lösungen dieses massiven Problems innerhalb der EU werden sich zunehmend mehr Menschen frustriert von der Europäischen Ebene ab- anstatt sich ihr zuzuwenden. Denn aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger sind die europäischen Institutionen sehr weit weg und die dortigen Entscheidungsfindungsprozesse noch immer wenig transparent. Die Bürger wissen schlicht nicht, wie sie sich einmischen und auf europäische Diskussionen und Entscheidungen wirksam Einfluss nehmen können. Zudem haben wir in Europa noch immer kaum transnationale Diskurse. Wir führen in der Regel keine europäischen, sondern nationale Debatten, selbst dann, wenn es um europäische Fragen geht.

Ein Europa aber, das beansprucht, immer mehr Bereiche des alltäglichen Lebens der Menschen zu regeln, muss sein Selbstverständnis und seine Entscheidungsprozesse wandeln. Es muss von einem Europa der Regierungen, als das es begann, mehr und mehr zu einem Europa der Bürgerinnen und Bürger werden. Nur ein demokratisches Europa, in dem sich die Bürgerinnen und Bürger nicht nur als Objekt, sondern vor allem auch als Subjekt der getroffenen Entscheidungen erleben, kann auf Dauer gelingen. Für die Grünen im Europäischen Parlament und insbesondere für mich persönlich ist deshalb die Einführung bzw. Weiterentwicklung von Demokratie und Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene absolut zentral und oberstes Gebot der Politik

Macht die Türen auf für die Bürger! *Notwendigkeit und Chance der EBI*

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI), vorgeschlagen aus der Mitte der europäischen Zivilgesellschaft, aufgenommen vom Konvent für eine künftige Verfassung Europas und niedergelegt in Artikel 11 des geänderten EU-Vertrages, des Vertrages von Lissabon, wird künftig erstmals den Bürgerinnen und Bürgern in der Europäischen Union die Möglichkeit geben, sich direkt in die Politik der EU einzumischen. Sobald mindestens eine Million Unterschriften aus einer, signifikanten Zahl von Mitgliedstaaten für eine solche Initiative zusammen kommen, muss sich die Europäische Kommission mit dem von den Bürgerinnen und Bürgern formulierten Anliegen befassen und kann dazu ggf. einen entsprechenden Gesetzesvorschlag erarbeiten.

Die Europäische Bürgerinitiative gibt den Bürgerinnen und Bürgern allerdings keine direkte Entscheidungsbefugnis. Es wird noch einige Zeit und sehr viel argumentativen und politischen Aufwand brauchen, bis auch Volksabstimmungen bzw. Referenden auf europäischer Ebene möglich sein werden. Auch dieses Instrument werden wir brauchen, wenn sich die Bürgerinnen und Bürger innerhalb der Europäischen Union wirklich als Souverän fühlen und als solche auch die Möglichkeit haben sollen, wichtige Sachentscheidungen nach entsprechender Debatte selbst zu treffen.

Die EBI kann die Kommission aber direkt auf die Probleme, Anliegen und Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger aufmerksam machen. Und sie kann und muss die Kommission dazu verpflichten, sich mit den Forderungen der Bürgerinnen und Bürger auseinander zu setzen.

Ihre wichtigste Wirkung ist deshalb, die europäischen Institutionen für Anliegen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger zu öffnen. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger sollen mitreden können, wenn es um ihre eigenen Angelegenheiten geht. Brüssel, immer in der Tendenz, um sich selbst zu kreisen, muss die Türen weit öffnen für die Sorgen und Wünsche der Europäerinnen und Europäer.

So kann die Europäische Bürgerinitiative Europa näher zu den Menschen und die Menschen näher an Europa bringen. Sie wird einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, europaweite Debatten zu

initiieren und damit eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen, die wir bisher noch allzu wenig haben, obwohl das gemeinsame Europa sie so dringend bräuchte.

Gesetze fallen nicht einfach vom Himmel *Der Kampf um die Aufnahme der EBI in den Verfassungsvertrag*

Wie alles in der rechtlichen, politischen und sozialen Welt ist auch die EBI nicht vom Himmel gefallen. Sie hat eine Entstehungsgeschichte.

Von Gesetzen erfahren wir ja meist erst, wenn sie im Gesetzesblatt stehen. Das verdeckt ihre Entstehung. Es wäre gut, wenn wir öfters auch die Vorgeschichte kennen würden. Etwas Licht ins Dunkel würde hier oft Überraschendes, Erhellendes und Lehrreiches zu Tage bringen. Das gilt für Gesetze, die in den Vorstandsabteilungen bestimmter Unternehmen bzw. von deren Lobbyisten konzipiert wurden ebenso wie für Gesetze, die aus dem Beamtenapparat kommen oder für solche, die von engagierten Bürgern bzw. aus der Bevölkerung vorgeschlagen wurden. Denn die Entstehungsgeschichte eines Gesetzes erzählt sehr viel über den Geist, die Ziele und den Hintergrund desselben.

Und sie zeigt uns Geschichte nicht nur als Folge der Handlungen anonymen Institutionen, sondern als Summe von Ideen, Einmischungen und Taten konkreter Menschen. Und sie kann uns einiges lehren über die Möglichkeiten (und die Realität) des Engagements einzelner, konkreter Menschen und dessen spätere Wirkung.

Gerade auch von der Konzeption und Entstehung der EBI ließe sich in diesem Sinne eine Menge erzählen. Einiges davon findet sich in diesem informativen Buch von Bruno Kaufmann, der selbst zu den wichtigsten Beteiligten gehört. Da Geschichte vor allem von Menschen gemacht wird, sollten diese Menschen nicht vergessen werden. Gerade dann nicht, wenn wir heute dieses Instrument ausgestalten – und erst recht nicht später, wenn die EBI Wirklichkeit sein wird und wenn unzählige Initiativen, wenn Millionen von Europäerinnen und Europäern dieses Instrument nutzen werden, um wichtige Anliegen auf die politische Agenda zu setzen.

Es waren viele Menschen, die am Zustandekommen der EBI beteiligt waren. Aber einige von ihnen möchte ich nennen: Neben *Bruno Kaufmann* waren

das vor allem *Michael Efler*, *Carsten Berg* und *Arjen Nijeboer*. Hinter ihnen standen Initiativen wie *Mehr Demokratie* (D), *Referendum Plattform* (NL), *WIT* (B) und *IRI Europe*, die schon länger an einer Weiterentwicklung der demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten, insbesondere der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden, Volksbegehren und Volksentscheiden auf allen Ebenen arbeiteten. Mehr Demokratie – die größte und einflussreichste dieser Initiativen – konnte beispielsweise entscheidend mit dazu beitragen, dass es heute in Deutschland bereits in allen Bundesländern landesweit wie auf kommunaler Ebene Möglichkeiten unmittelbarer Bürgerbeteiligung gibt.

Immer deutlicher wurde diesen Initiativen aber, dass die Einführung und Stärkung unmittelbarer Bürgerbeteiligung auf kommunaler, regionaler, Landes- und nationaler Ebene in einem gemeinsamen Europa nicht ausreicht. Wenn immer mehr Entscheidungsbefugnisse auf die europäische Ebene übertragen werden, müssen auch hier die Bürger substanzielle Beteiligungsmöglichkeiten erhalten. So erarbeiteten sie Konzepte, wie auch auf europäischer Ebene die unmittelbare Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gestärkt werden könnte.

Nun galt es, unter den Mitgliedern des Konvents für die Ausarbeitung einer europäischen Verfassung für diese Vorschläge zu werben. Sie besuchten praktisch jede Konventssitzung. Es gelang ihnen im Laufe der Zeit, mit ausnahmslos allen Konventmitgliedern Gespräche über ihre Vorschläge zu führen. So brachten sie ihre Vorschläge in die Beratungen ein. Erst durch diese Gespräche entstand und wuchs mit der Zeit unter den Mitgliedern des Konvents die Unterstützung für mehr unmittelbare Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene.

Doch aus den so eingebrachten neuen Vorschlägen schaffte es nur die Europäische Bürgerinitiative in das abschließende Konventsdokument. Für – ebenfalls vorgeschlagene – weitergehende, verbindlichere Beteiligungsrechte war es damals noch zu früh. Ein unverbindliches Initiativrecht der Bürgerinnen und Bürger fand aber schließlich eine Mehrheit, nicht nur im Konvent und dessen Präsidium (dem eigentlichen Entscheidungsorgan), sondern auch auf dem nachfolgenden Europäischen Rat unter den Staats- und Regierungschefs.

Seit diesem Tag schlummert die Europäische Bürgerinitiative im europäischen Vertragstext. Wie seinerzeit Dornröschen wartet sie seither darauf, endlich wachgeküsst zu werden. Anders als im Märchen werden bis dahin wohl nicht hundert Jahre ins Land gehen – aber sie wartet – und damit Europas Bürger – jetzt doch schon volle zehn Jahre. So wird es mit dem Wachküssen nun wirklich höchste Zeit.

Dornröschen zum Leben erwecken *Vom Kampf um die rechtliche Ausgestaltung der EBI*

Auch hierfür braucht es wieder Menschen, die sich in der rechten Weise darum kümmern. Denn es ist keineswegs egal, wie die EBI umgesetzt wird. Der Lissabon-Vertrag lässt fast alle wichtigen Fragen noch unbeantwortet – sie können im Sinne der Bürger oder in einem bürokratischen, bürgerunfreundlichen Sinn beantwortet werden. Noch ist also völlig offen, was aus der EBI wird: ein funktionierendes Instrument der Bürgerbeteiligung oder ein leeres, am Ende nur Enttäuschungen hervorriefendes Versprechen. Die Umsetzung nur der Verwaltung, dem Beamtenapparat zu überlassen, wäre eine klare Vorentscheidung für die zweitgenannte Variante.

Denn wenn die Hürden zu hoch, das Verfahren zu bürokratisch oder die Rechtsfolgen zu gering ausfielen, wäre das Versprechen in der Wirklichkeit nicht viel Wert. Warum, zum Beispiel, sollten Bürgerinnen und Bürger eine Million Unterschriften in etlichen Mitgliedsländern sammeln, wenn sie am Ende damit nicht mehr auslösen könnten als einen Monate später im Briefkasten zu findenden Brief der EU-Kommission, in dem diese für die Unterschriften dankt und freundlich mitteilt, in der Sache leider nicht tätig werden zu wollen.

So habe ich mich entschlossen, im Jahr 2009 für das Europäische Parlament zu kandidieren, um mich dort wirkungsvoll in die anstehende Umsetzung dieses ersten transnationalen Bürgerinitiativrechtes einschalten zu können. Zuvor hatte ich mich über fast drei Jahrzehnte als Mitbegründer der Grünen sowie als deren rechts- und demokratiepolitischer Sprecher im Deutschen Bundestag intensiv um die Ausgestaltung der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung auf kommunaler-, auf Landes- und Bundesebene gekümmert. Zugleich war ich als Gründer und Vorstandssprecher von *Mehr Demokratie* sowie als Mitinitiator und -arbeiter der *European Refe-*

rendum Campaign, der European Citizen Initiative – Kampagne und von Democracy International in vielerlei Hinsicht mit der Entwicklung und Stärkung der Demokratie auf transnationaler und insbesondere europäischer Ebene befasst und insbesondere auch an Vorschlag und Durchsetzung der EBI wesentlich beteiligt.

Mir lag also eine demokratischere Gestaltung der EU und vor allem die EBI ganz besonders am Herzen. Es bräuchte für die Entscheidungen zu deren Regulierung, schien mir, nicht nur Leute mit administrativem Hintergrund, sondern auch Menschen, die sich aus der Perspektive von Bürgerinnen und Bürgern und mit der präzisen Kenntnis und theoretischen wie praktischen Erfahrungen von verschiedensten Bürgerbeteiligungssystemen und -verfahren in zahlreichen Ländern um diese Ausgestaltung kümmern. Auch aus diesem Grunde und mit dem erklärten Ziel, mich für eine stärkere und funktionierende Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene zu engagieren, habe ich mich entschieden, für das Europäische Parlament zu kandidieren.

Die EBI – viel zu wichtig, um sie den Grünen zu überlassen

Der Kampf um die Berichterstattung im Parlament

Seit Juni 2009 kann ich mich nun mit der Unterstützung der grünen Wählerinnen und Wähler im Europäischen Parlament um diese Frage und etliche weitere Fragen einer stärkeren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie einer zunehmend transparenteren und demokratischeren Europäischen Union kümmern. Die Wahl in den Verfassungs-, den Rechts- und in den Petitionsausschuss des Parlaments sowie die Ernennung zum Koordinator der Grünen im Ausschuss für Verfassungsfragen schuf dafür die bestmöglichen Voraussetzungen.

Dennoch war und ist der Einsatz für eine wirksame EBI alles andere als leicht. Der Widerstand dagegen war – und ist zum Teil noch enorm. Er schlug sich zunächst vor allem in einer ungewöhnlich langen und erbitterten Auseinandersetzung über die Frage der Berichterstattung nieder.

Im Europäischen Parlament werden zu jedem Gesetzesvorhaben Berichtersteller ernannt. Aufgabe der Berichterstellerin bzw. des Berichterstellers ist es unter anderem, die Beratungen zu einem bestimmten Gesetzesvorhaben vorzu-

strukturieren, den Entwurf der Stellungnahme des Parlaments zu verfassen und diesen mit allen Beteiligten in- und außerhalb des Parlaments (NGOs, Stakeholder, Abgeordnete, politische Gruppen, Kommission, Rat, etc.) zu besprechen bzw. abzustimmen. Sie formulieren den Vorschlag, über den am Ende abgestimmt wird.

Wie man sich vorstellen kann, wurde meine Kandidatur zum Berichtersteller für die EBI von vornherein massiv hintertrieben. Erfreulicherweise nicht von denen, die mich kannten oder mit denen ich im gleichen Ausschuss sitze, als vielmehr – aber dafür weit wirkungsvoller – von einflussreichen Stellen weiter oben. Gerald Häfner sei viel zu bürgerfreundlich, als dass man ihm die Berichterstattung zur EBI überlassen dürfe, hieß es da zum Beispiel. Oder es wurde schlicht erklärt, dieser Bericht sei für Parlament, Rat und Kommission viel zu wichtig, als dass man ihn einem Grünen überlassen dürfe. Die Sache war zum Spielball von Machtpolitik geworden – und die Grünen hatten als lediglich viertgrößte Gruppe des Parlamentes trotz (oder gerade wegen?) größtmöglicher Kompetenz keine realistische Chance mehr. So musste ich nach einigen Monaten vergeblicher Bemühungen erkennen, dass der Kampf in dieser Form nicht zu gewinnen war – und das trotz massiver Unterstützung zahlreicher Kolleginnen und Kollegen.

Tatsächlich ist die EBI zumindest aus heutigem Kenntnisstand mit Abstand das größte und wichtigste Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Verfassungsausschusses während dieser Legislaturperiode. So ließen sich die großen Fraktionen das Thema nicht nehmen. Realistische Aussichten, diesen Bericht zu bekommen hatte, so wurde mir bald klar, nach den Interventionen von oben nur noch eine der beiden großen Fraktionen. Daher galt es eine neue Strategie zu entwickeln. Statt für die alleinige Berichterstattung focht ich nun für einen geteilten Bericht, also einen, den mehrere Berichtersteller miteinander erstellen. Das ist in Ausnahmefällen möglich, allerdings nur, wenn die Konferenz der Präsidenten hierzu ihre Genehmigung erteilt. Der Bericht wird dann zwischen zwei verschiedenen Berichterstellern aus verschiedenen Ausschüssen geteilt. Das gelang. Doch half auch das noch nicht wirklich weiter, denn nun verabredeten die beiden großen Fraktionen die Teilung des Berichtes untereinander, so dass es je ein/e Berichtersteller/in der Konservativen und der Sozialdemokraten geben würde.

Man sucht einen Berichtersteller und findet ein Kleeblatt

Die Geburt der „gang of the four“

So konnte nur ein anderes, höchst ungewöhnliches Verfahren die Beteiligung am Bericht – und damit den erhofften Einfluss auf dessen Inhalt – noch retten. Eines, das noch nie dagewesen und in der Geschäftsordnung auch nicht vorgesehen (glücklicherweise aber auch nicht ausgeschlossen) war. Das ist es, wofür ich über Monate geworben hatte. Es hatte Erfolg – und kann nun auch ein Modell für künftige größere Legislativberichte sein: Der Bericht zur EBI wurde von uns (mit Zustimmung der Konferenz der Präsidenten) mehrfach aufgeteilt, zunächst auf zwei Ausschüsse und dann noch einmal innerhalb dieser auf je zwei verschiedene Abgeordnete. Am Ende sind wir also nun vier Berichtersteller. Diese kommen zugleich aus vier verschiedenen Ländern – und sie repräsentieren zugleich die vier größten Fraktionen im Europäischen Parlament. In der Reihenfolge der Gruppen-Größe sind dies: *Alain Lamassoure* (EPP, Frankreich, AFCO), *Zita Gurmai* (S&D, Ungarn, AFCO), *Diana Wallis* (ALDE, Großbritannien, PETI) und *Gerald Häfner* (GRÜNE, Deutschland, PETI).

Diese außergewöhnliche Vorgehensweise war nicht nur der einzige Weg für die Grünen und damit für mich, diesen Bericht mit erarbeiten zu können. Sie spiegelt letztlich auch die besondere Wertschätzung der Kolleginnen und Kollegen für das Thema EBI wider. Und sie ist, wie ich finde, ein durchaus auch in anderen Fällen nachahmenswertes Vorbild für länder- und fraktionsübergreifende sachliche Zusammenarbeit im EP. Dass alle vier großen politischen Gruppen von vornherein an der Erstellung dieses Berichtes beteiligt sind, gibt ihm außerdem nicht nur ein eminentes Gewicht (das wichtig sein wird, wenn es zu den Verhandlungen mit Kommission und Rat kommt) sondern stärkt, hoffentlich, auch seine Chance, letztlich die Unterstützung des gesamten Parlaments zu finden. Die nämlich brauchen wir.

Rechtlich und politisch war dieser Weg nur so gangbar, dass das Parlament zwei verschiedene Berichte in Auftrag gab, einen Bericht des Verfassungsausschusses (AFCO) und einen des Petitionsausschusses (PETI). Daneben sind noch mehrere weitere Ausschüsse beteiligt, die zu diesem Bericht „opinions“ formulieren. Mit diesen und den sogenannten „shadows“, den Schattenberichtersteller(inne)n treffen wir uns

regelmäßig, um ihre Gesichtspunkte hören und einbeziehen zu können.

Was unsere Arbeit an den (theoretisch zwei) Berichten betrifft, haben sich aber Diana Wallis, Zita Gurmai, Alain Lamassoure und ich sehr früh auf ein ehrgeiziges Ziel geeinigt: Wir wollen so weit Konsens erzielen, dass wir am Ende nur einen einzigen, gemeinsamen Bericht vorlegen können. Unser Ziel ist also, gemeinsam einen dann zwar, aus Rechtsgründen, auf verschiedenen Briefköpfen abgedruckten, inhaltlich aber doch identischen, einheitlichen Bericht dem Plenum vorzulegen. So gibt es – wenn alles gelingt – am Ende de jure zwei, de facto aber nur einen, gemeinsam erstellten und getragenen Bericht. In der Praxis heißt das, dass wir uns in aller Regel nicht je zu zweit, sondern regelmäßig zu viert treffen, um gemeinsam die bestmögliche Formulierung zu ringen.

Die Auseinandersetzung um die Berichterstattung kostete in der Tat mehr als ein halbes Jahr. Sie war als vor allem macht- und personalpolitische Auseinandersetzung noch praktisch ohne jegliche sachlichen Argumente geführt worden. Erst der Vorschlag, den Bericht – abweichend von den bisher üblichen Verfahren – so zu teilen, dass alle vier genannten Fraktionen an seiner Erstellung beteiligt sein können, ermöglichte schließlich ein einvernehmliches und befriedigendes Ende.

Als wir dann endlich auch zu arbeiten beginnen konnten, änderten sich die Verhältnisse. Denn von jetzt an ging es nicht mehr vorwiegend um Machtansprüche, sondern nun konnte und musste in der Sache argumentiert werden. Das Ringen zwischen verschiedenen Lösungen, die Suche nach dem bestmöglichen Verfahren prägt in der Praxis die Berichterstattergespräche. Und in dem Maße, in dem es dort endlich um die Sache ging, wurden auch das Klima und die Stimmung von Sitzung zu Sitzung besser. Das „Kleeblatt“, wie wir uns gelegentlich nennen (oder die Viererbande, „the gang of the four“, wie Alain Lamassoure diese im EP höchst ungewöhnliche Truppe zu nennen pflegt) arbeitet konstruktiv und in einem guten Geist zusammen. Sobald die Türen geschlossen sind und wir beieinander sitzen, geht es nicht mehr um Fraktionen und Gruppen, nicht mehr um Machtansprüche oder Manöver zur Ausschaltung des Gegners, sondern um Sachargumente und Formulierungsvorschläge. Nicht immer, aber doch überwiegend siegt dabei das bessere Argument. So wurde nicht nur die Arbeit immer angenehmer,

sondern auch unser Berichtsentwurf von Mal zu Mal schlanker, bürgerfreundlicher und effizienter.

Verhandlungen nach allen Seiten *Ein Blick in die Küche des Gesetzgebers*

Während ich diesen Einleitungsbeitrag schreibe, dauern unsere Verhandlungen noch an. Es gibt also noch kein endgültiges Ergebnis. Dafür ist hier ein echter Blick in die Küche, in den Kochtopf möglich – und nicht erst auf das fertige, auf dem Teller hübsch angerichtete Gericht. Das macht es besonders spannend und authentisch, birgt aber zugleich auch ein gewisses Risiko. So kann ich Ihnen, den Leserinnen und Lesern, auch beim besten Willen in diesem Text nicht schon vorhersagen, was abschließend heraus kommen wird. Denn das steht noch nicht fest.

Vieles zeichnet sich allerdings schon ab. Doch selbst da, wo wir Berichterstatte uns mittlerweile auf eine bestimmte Linie geeinigt haben, ist noch gänzlich offen, ob denn auch unsere Ausschüsse, unsere Fraktionen und am Ende das Plenum des Parlaments unseren Vorschlägen Folge leisten werden. Selbst wenn auch das der Fall sein sollte aber bleibt noch gänzlich offen, wie sich am Ende die Kommission und der Rat zu unseren Vorschlägen stellen werden. Denn die abschließende Entscheidung liegt nicht mehr in den Händen des Parlaments allein. Die endgültige Regelung muss auf der Basis des Kommissionsvorschlags und des derzeit in Erstellung befindlichen Berichts des Europäischen Parlaments schließlich zwischen Rat, Kommission und Parlament ausgehandelt werden.

Diese Gespräche können formell eigentlich überhaupt erst dann begonnen werden, wenn das Europäische Parlament seinen Bericht abgeschlossen hat und diesen an Rat und Kommission weiterleitet. Informell aber stehen wir natürlich jetzt schon in Kontakt mit beiden anderen beteiligten Institutionen und versuchen auszuloten, wo es noch unüberwindliche Konfliktlinien gibt und wo eine Bewegung aufeinander zu denkbar sein könnte. Vielleicht sogar gelingt es uns – darum bemühen wir uns gerade – ein „first reading agreement“ zu erreichen – also einen in parallelen Einigungsgesprächen mit Rat und Kommission schon vor der formellen Einbringung und dem Beginn des Triloges erzielten Kompromiß, den wir dann unmittelbar im Europäischen Parlament zur Abstimmung stellen können.

Egal wie diese abschließenden Verhandlungen ablaufen: Sie bergen noch sehr viel Zündstoff. Und sie könnten recht verschieden verlaufen und ausfallen, je nachdem ob sie noch in die belgische oder schon in die darauffolgende ungarische Ratspräsidentschaft fallen. Denn die Verhandlungsführung für den Rat und innerhalb des Rates liegt bei der jeweiligen Ratspräsidentschaft. Sie hat deshalb in erheblichem Maß in der Hand, ob ein gutes Ergebnis zustande kommt und wie dieses aussehen wird. Eine schlechte oder auch nur ungeschickte Verhandlungsführung könnte das Projekt theoretisch noch scheitern lassen. Ein einzelnes Land könnte gegebenenfalls schon ausreichen, um das Vorhaben mindestens für längere Zeit zu blockieren oder zu torpedieren.

Wenn jedoch alles optimal läuft, könnten wir noch im Jahr 2010 sowohl den Parlamentsbericht abschließend abstimmen, als auch den Dialog mit Rat und Kommission zu einem guten Ergebnis bringen. Dann hätte Europa, gut ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, sein Versprechen gehalten: den Bürgerinnen und Bürgern mehr und unmittelbaren Einfluss zu geben.

Nach 300.000 Unterschriften wird erst einmal gezittert *„Untaugliche Vorstellungen beim „admissibility check““*

Nun aber zum versprochenen Blick in die Küche. Der Moment könnte dafür kaum besser sein. Denn gerade jetzt stehen alle Töpfe auf dem Feuer, ständig wird irgendwo gerührt. Zugleich ist schon einigermaßen absehbar, was am Ende herauskommen könnte.

Noch ist offen, was letzten Endes aus der EBI wird. Sie kann ein wirksames Instrument der Bürgerbeteiligung werden – oder ein nichtsnutziges, leeres Versprechen. Sie kann europäische politische Debatten befördern und Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich einzumischen – oder sie kann gerade die Engagierten enttäuschen und langfristig die Frustration verstärken. All dies hängt von der Art ihrer Ausgestaltung ab. Als Teil des europäischen Gesetzgebungsprozesses haben wir es in der Hand, zu entscheiden, ob die EBI ein wirksames Instrument wird oder ein zahnloser Tiger.

Wer eine Regulierung für die EBI erarbeiten will, muss sich zunächst vor allem entscheiden, in

welcher Haltung er oder sie dies tut. Kommission und Rat haben eine relativ ängstliche Haltung eingenommen. Ihre Vorschläge enthalten eine Vielzahl von Kautelen, die den Gebrauch der EBI extrem erschweren. Manche könnten die Bürgerinnen und Bürger sogar davon abhalten, dieses Instrument überhaupt zu nutzen.

Ein gutes Beispiel hierfür ist der „admissibility check“, den die Kommission nach 300.000 gesammelten Unterschriften obligatorisch durchführen will. Die Vorstellung, dass eine Initiative über Monate hinweg eine Kampagne vorbereitet, dass sie hunderte – wenn nicht gar tausende – ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einer großen Zahl von Mitgliedsländern dazu motiviert, unter erheblichen Zeit- und Kraftaufwand 300.000 Unterschriften zu sammeln, um dann alle und alles wieder zu stoppen und in Brüssel anzufragen, ob das so überhaupt zulässig sei, ist haarsträubend und weltfremd. Und was soll passieren, wenn die Kommission dann mitteilt, das Anliegen sei zwar berechtigt, in der vorliegenden Form aber nicht „admissible“, die Initiative müsse hierfür einige Formulierungen ändern: soll die Sammlung dann noch einmal von vorne beginnen? Und werden die gleichen Menschen auch ein zweites Mal unterschreiben, wenn man ihnen noch einmal mit demselben Anliegen kommt? Wie erklärt man denn den 300.000, die schon unterschrieben haben, dass sie nun noch einmal unterschreiben müssen? Wer weiß dann noch, welchen Text er am Ende unterschrieben hat? Und wie trifft man die Unterzeichner überhaupt wieder an und bittet sie erneut um ihre Unterschriften?

All das ist ganz offensichtlich nicht zu Ende gedacht. Es offenbart eine befremdende Unkenntnis – wenn nicht gar Ignoranz – der Lebensbedingungen aktiver Bürgerbeteiligung. Formuliert wurden diese Paragraphen von Menschen, die vermutlich noch nie in ihrem Leben eine Unterschriftensammlung organisiert haben.

Tatsächlich gibt es keinen sachlichen Grund, warum die Kommission nicht bereits zu Beginn erklärt, ob sie ein Vorhaben für zulässig hält oder nicht. Der einzige Grund, warum sie dies scheut ist, dass sie die Arbeit scheut. Doch das kann kein Maßstab sein. Sich selbst um die eigenen Hausaufgaben zu drücken, indem man 300.000 anderen zusätzliche Arbeit aufbrummt und sie Versuchskaninchen spielen lässt, ist weder ökonomisch noch politisch weise. Und es wird auch nicht wirklich besser, dadurch, dass man, wie

der Rat in seiner Stellungnahme, für die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit nun statt 300.000 100.000 Unterschriften verlangt. Mit solchen Vorschlägen wird die EBI bis zur Funktionsunfähigkeit belastet!

Eine Million Unterschriften für einen Brief?

Die Rechts- und Verfahrensfolgen der EBI besser regeln

Dasselbe gilt für die Frage, was eigentlich passieren soll, wenn eine Million Unterschriften eingereicht wurde. Diese Frage ist entscheidend. Sie ist das zentrale Kriterium, ob überhaupt ein ausreichender Grund besteht, sich der mühevollen Sammlung von einhunderttausend Unterschriften zu unterziehen. Schon heute kann jede Europäerin und jeder Europäer sich zum Beispiel mit einer Petition an das Europäische Parlament wenden. Dazu bedarf es einer einzigen Unterschrift, nicht mehr. Auch um einen Brief an die Kommission zu schreiben, braucht es nicht mehr, als eine einzige Unterschrift. Was also ist der Mehrwert der EBI? Was bekommen die Bürgerinnen und Bürger, die eine Million Unterschriften auf die Waagschale gelegt haben, im Gegenzug dafür auf der anderen Waagschale angeboten?

Wenn wir den Entwurf der Kommission lesen, dann ist das ein schlichter Brief. Die Kommission prüft das Anliegen und teilt den Initiatorinnen und Initiatoren in einem Brief mit, ob sie in der erwünschten Hinsicht tätig werden will oder nicht. Nicht gerade viel, wenn man sich überlegt, dass das Engagement und das Herzblut ebenso wie die Hoffnungen und Erwartungen von Millionen Menschen in diese Initiative eingegangen sind. Initiatoren wie Unterstützer erwarten zu Recht, in ihrem Anliegen absolut ernst genommen zu werden. Ich glaube nicht, dass sie sich und ihren Aufwand ausreichend wertgeschätzt sähen, wenn am Ende der ganzen Anstrengung nicht mehr stünde als ein freundlicher Brief der Kommission, in dem sie für die Unterschriften dankt, aber zugleich erklärt, sich das Anliegen nicht zu eigen machen zu wollen. Wenn, so fürchte ich, das erste Dutzend Initiativen keine andere Rechtsfolge auslöste, als derartige freundliche Briefe, so hätte die europäische Bevölkerung bald – und zu Recht – ihr Urteil über die EBI gesprochen: „wirkungslos!“ „Nicht mehr, als Augenwischerei.“ „Ein leeres Versprechen!“ Dies gilt es zu vermeiden. Im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, im Interesse der

Institutionen und im Interesse Europas. Sie alle brauchen eine starke, bürgerfreundliche, wirksame EBI.

In den Berichterstattergesprächen zeichnet sich ein wachsender Konsens in dieser Richtung ab. Gab es am Anfang durchaus noch manche Ängste und Befürchtungen und manche Sympathien für erschwerende, bürokratische Vorkehrungen, so hat sich mittlerweile unter den vier Berichterstatterinnen und Berichterstattern immer deutlicher die Absicht durchgesetzt, die Europäische Bürgerinitiative einfacher, effizienter und bürgerfreundlicher zu gestalten, als dies etwa der Kommissionsentwurf bislang vorsieht. Wenn man die Anfangsäußerungen und -positionen berücksichtigt, so ist dies ein unerwarteter und gar nicht hoch genug einzuschätzender Erfolg.

Die Hürden senken, die Frist verlängern, Jugendliche beteiligen *Erstaunliche Erfolge der Grünen*

Ein Erfolg ist es übrigens auch aus Sicht der Grünen. Denn die Positionen, die ich zuerst für die Grüne Fraktion formulierte, wo sie zunächst auch umstritten waren, die sich aber nach vier gründlichen und teils auch heftigen Diskussionen durchsetzten, diese im Spektrum der beteiligten Fraktionen bürgerfreundlichsten Positionen haben sich im Zuge der intensiven fachlichen Beratungen im Kreise der Berichterstatter und Schattenberichterstatter mehr und mehr zur Grundlage unserer gemeinsamen Arbeit entwickelt. Keine politische Gruppe konnte sich in diesen Gesprächen auch nur annähernd so weit durchsetzen, wie die Grünen. Für diese, zu Beginn keineswegs absehbare, hocheifrliche Entwicklung gibt es zahlreiche Belege. Einige Beispiele:

Wie viel ist eine „signifikante Anzahl von Mitgliedstaaten“? Welche Anzahl soll hier verlangt werden? Während das Parlament sich in der vergangenen Legislaturperiode für ein Viertel aussprach, optierten Kommission und Rat für eine noch höhere Hürde von einem Drittel der Mitgliedstaaten. Die Grünen stattdessen gingen in eine andere Richtung. Sie forderten mit einer Vielzahl guter, praktischer und empirischer Argumente eine Absenkung dieser Hürde auf ein Fünftel (das bedeutet aktuell sieben) der Mitgliedstaaten. Genau dies, ein Fünftel, ist heute die gemeinsame Position aller vier Berichterstatter. Genauso ist es auch an anderer Stelle: Während

Kommission und Rat sich dafür aussprachen, dass nur solche Bürgerinnen und Bürger eine EBI unterzeichnen dürfen, die in einem der Mitgliedsländer das Wahlrecht besitzen (was zugleich in der Regel bedeutet, dass sie 18 bzw. 21 Jahre alt sein müssen), schlugen wir von Anfang an einen anderen Weg vor. Unser zentrales Argument: die EBI ist kein Referendum. Hier werden keine verbindlichen Entscheidungen getroffen, die anschließend im Amtsblatt der EU stehen. Also gibt es auch keine Notwendigkeit, die Teilnahme hieran an das Wahlalter zu binden. Vielmehr ist die EBI eine Agenda-Setting-Initiative. Ihr Ziel ist es, Anliegen auf die Tagesordnung setzen zu können. Gerade junge Menschen sollten das Recht und die Möglichkeit dazu haben. Warum sollen sich junge Menschen nicht beteiligen, ihre Anliegen und Wünsche an die Politik formulieren und in Brüssel zu Gehör bringen können? Wir sprachen uns deshalb von Anbeginn dafür aus, allen über 16-Jährigen die Unterstützung einer EBI zu ermöglichen. Auch hier haben sich die Grünen Vorstellungen (vorläufig) durchgesetzt.

Dasselbe gilt für die Frist zur Sammlung der Unterschriften. Sie ist im Kommissionsvorschlag mit zwölf Monaten allzu kurz bemessen. Bei Onlinesammlungen mag dies angehen. Die – auch nur teilweise – Sammlung von Unterschriften auf realem Papier in 27 Mitgliedsländern und – potentiell – 23 Sprachen aber braucht länger. Zumindest sollte sie nicht unter zu viel Zeitdruck gestellt werden. Wir haben uns deshalb für eine Verlängerung dieser Frist auf 18 Monate ausgesprochen. Auch diesen Vorschlag werden – so ist es jedenfalls der Stand zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Textes (Anfang Oktober 2010) – die Berichterstatter aller vier parlamentarischen Gruppen übernehmen.

7 Erstunterszeichner anstelle von 300.000 *Die geänderten Zulassungsvoraussetzungen*

Auch in anderen Fragen konnten sich Grüne Ideen durchsetzen. So haben wir es geschafft, die oben schon ausführlich erwähnte Hürde von 300.000 Unterschriften ersatzlos zu streichen. Geht es nach dem Vorschlag des Parlaments, muss und wird die Kommission also gleich zu Beginn, bei der Registrierung einer EBI, alle notwendigen Fragen prüfen und kann, anders als noch im Kommissionsentwurf vorgesehen, eine Initiative nur zurückweisen, wenn diese unernst (...) ist, wenn

sie sich mit einem Thema befasst, das nicht im Kompetenzbereich der Europäischen Union liegt bzw. die Kommission zu dem genannten Thema kein Vorschlagsrecht besitzt oder wenn die Initiative einen massiven Verstoß gegen die in Artikel 2 des EU-Vertrages genannten Grundwerte der EU darstellt. Die wirklich verbindliche, abschließende Prüfung des Anliegens findet zum Schluß des gesamten Prozesses, nach Einreichung sämtlicher gesammelter Unterschriften, statt.

Der Sorge der Kommission, Tag für Tag in unzähligen eingehenden EBIs zu ertrinken und diese nicht mehr ausreichend prüfen zu können, aber werden wir durch eine andere Vorkehrung begeben. Die Kommission hat für diese Sorge selbst erst den Anlass geschaffen. Indem sie jeden beliebigen ihr per Computer oder per Post zugesandten Text, den deren Autor als EBI registriert zu sehen wünscht – bereits als eine solche ansieht, bringt sie sich selbst in die Situation einer (vermeidbaren) Überflutung.

Ein derart qualifiziert ausgestaltetes Instrument sollte tatsächlich auch so behandelt werden. Die Berichterstatterinnen und Berichterstatter werden deshalb vorschlagen, dass eine EBI bevor sie registriert wird von mindestens sieben hierfür berechtigten Personen aus sieben Mitgliedsländern unterschrieben werden muss. Dies stellt sicher, dass nicht bereits jedes spontan oder unbedacht abgesandte Papier den Anspruch einer EBI erhebt. Vielmehr wollen wir, dass unter diesem Namen seriöse Initiativen und durchdachte Texte, die von mehr als nur einer Person formuliert bzw. getragen und unterstützt werden, zur Vorlage und Unterschriftensammlung gelangen.

Wertstoffhof oder Wertschätzung des Bürgerengagements? *Vom Schicksal erfolgreicher EBIs*

Doch der wichtigste noch offene Punkt bleibt: Was passiert nach einer erfolgreichen EBI? Die Antwort auf diese Frage wird über den Erfolg des ganzen Instruments entscheiden.

Selbstverständlich: Die Kommission ist in ihrer Entscheidung, ob sie einer Initiative Folge leistet, absolut frei. So steht es im Lissabon-Vertrag. Doch die Kommission ist nicht frei – und darf nicht frei sein! – in der Frage ob und wie sie ein solches von 1 000 000 Bürgern unterbreitetes Verlangen behandelt. Ein irgendwann eingehenden

der freundlicher Brief reicht hier keinesfalls aus. Es muss ein klares Verfahren geben – und zwar ein öffentliches.

Daher wird der Bericht des Parlaments unter anderem vorschlagen, dass die Kommission die Initiator(inn)en jeder EBI sowie deren Vorschläge, Gründe und Argumente in einem von ihr organisierten öffentlichen Hearing anhören muss. Die erst danach erfolgende Entscheidung der Kommission zur Übernahme oder zur Ablehnung des Anliegens muss mit präzisen und ausreichenden Gründen versehen sein und schriftlich niedergelegt werden. Gleichzeitig kann auch das Parlament sich jederzeit in das Verfahren einschalten und beispielsweise seinerseits die Kommission, die Initiator(inn)en und eventuell weitere Beteiligte, wie z.B. den Europäischen Ombudsmann, zu einer öffentlichen Erörterung des Anliegens einladen. (Auch diese Vorschläge finden sich schon in unserem Grünen Positionspapier, das der Erarbeitung des Berichtes vorausgeht).

Sich Einmischen für eine gute EBI *Ein Schritt auf dem Weg zu einem Europa der Bürger*

Die EBI kann eine Art Bürgersprache werden. Sie ermöglicht ansonsten zur Stummheit und Ohnmacht verurteilten Bürgern, sich aktiv und selbstbewusst zu Wort zu melden und von den Institutionen gehört zu werden. Das ganze Verfahren sollte auf die Stärkung des Dialoges zwischen den Bürgern und den in ihrem Namen tätigen Institutionen angelegt werden. Und es sollte zu einem allmählichen Kulturwandel, zu einer Öffnung der Brüsseler Institutionen, ihrer Denkens- und Verfahrensweisen, für die Anliegen der Bürger, beitragen.

Wenn sie gelingt, wird die EBI helfen etwas herbeizuführen, was die europäische Demokratie ebenso dringend braucht, wie etwa der Fisch das Wasser oder der Mensch die Luft zum Atmen: die Freisetzung von Ideen und Initiative, die Förderung aktiven Bürgerengagements und das Entstehen europäischer Debatten, ja einer europäischen Öffentlichkeit.

Denn das ist es voran es heute mit am meisten fehlt: Wir haben offene Grenzen für die Waren, für Dienstleistungen, für den Verkehr, für das Kapital und für Personen. Aber noch haben wir keine wirklich offenen Grenzen für gemeinsam geführte Debatten. Deshalb braucht Europa die

Bürgerbeteiligung, braucht Europa die EBI!

Das Parlament arbeitet derzeit mit Hochdruck an seinem Bericht. Wir haben uns auf einen ambitionierten Zeitplan verständigt. Doch wir haben nicht das letzte Wort in der EU-Gesetzgebung – noch nicht. Deshalb können wir den Zeitplan nicht alleine bestimmen. Das Zustandekommen der EBI wird deshalb auch und vor allem von der Zustimmung im Rat und vom Verhalten der einzelnen Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung abhängen. Wir als Berichterstatter des Parlamentes, versehen mit dem Auftrag der europäischen Bürgerinnen und Bürger, wollen dafür

sorgen, dass es eine praktikable, bürgerfreundliche EBI geben wird. Wir wünschen uns, dass eine solche EBI zu einem Aufblühen des Engagements, der Diskussionen und der Demokratie in Europa beiträgt und dass sie der verbreiteten Frustration und Resignation vieler Menschen entgegenwirkt.

Bis dahin aber gilt es noch zu zittern, Daumen zu drücken und, wo möglich, Einfluss zu nehmen für eine gute und bürgerfreundliche EBI – als ersten wichtigen Schritt hin zur Entwicklung eines Europas der Bürger.



Gerald Häfner, Mitglied des Europäischen Parlaments, ist einer der vier Berichterstatterinnen und Berichterstatter des Europäischen Parlaments, die zurzeit intensiv mit der Gesetzgebung zur Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative befasst sind. Seit den späten 1970er Jahren ist er in Aktivistennetzwerken und Bürgerbewegungen aktiv, bevor er im Juni 2009 Mitglied der Fraktion die Grünen/Europäische Freie Allianz wurde.

Gerald Häfner war Gründer und ist weiterhin Vorstandsmitglied von Mehr Demokratie e.V.. Er war Co-Gründer der politischen Partei Die Grünen und war während mehrerer Legislaturperioden für die Grünen Abgeordneter im deutschen Bundestag. Er hat in dieser Zeit zahlreiche Gesetzesvorschläge verfasst, insbesondere zur Einführung von Plebisziten, Initiativrechten und Referendumsrechten auf nationaler und auch Länderebene in der Bundesrepublik. Für die Grünen/EFA im Europäischen Parlament koordiniert Gerald Häfner die Arbeit im Ausschuss für konstitutionelle Fragen. Er ist des Weiteren Mitglied im Rechtsausschuss und Ersatzmitglied im Petitionsausschuss, außerdem Mitglied in mehreren in Delegationen, zum Beispiel jener für die Beziehungen zu den Ländern Südostasiens.

1. Einleitung: Ein Blick in die Zukunft

1.1 Wie es einer alleinerziehenden Mutter bald möglich sein wird Europa zu verändern

Lassen Sie uns mit einer kleinen Geschichte aus der nahen Zukunft beginnen: Es geht um eine junge Mutter aus einer Kleinstadt in Südtirol. Eine Mutter, der es gelang, Europa zu verändern.

Romana Lavagnoli konnte in dieser Nacht nicht schlafen. Ihr war, als führe alle zwei Minuten ein tonnenschwerer Lastwagen direkt durch ihre kleine Wohnung in Brixen an der Autostrada 22, der Autobahn, die Nord- und Südeuropa miteinander verbindet. Seit die Europäische Union 2013 der Nutzung super-schweren LKWs zugestimmt hatte, hatte sich die Lebensqualität am Rande des Pustertals in Südtirol dramatisch verschlechtert. Nicht nur der nächtliche Lärm, sondern auch die steigende Luftverschmutzung und die möglichen Gesundheitsrisiken, ausgelöst durch unbekannte Güter, die durch Brixen transportiert wurden, störten Eltern wie Lavagnoli. In dieser Nacht fiel Signora Lavagnoli eine Entscheidung: „Ich muss das ändern“, dachte sie, als sie ihre beiden kleinen, schlafenden Töchter im Kinderzimmer betrachtete. Lavagnoli hatte die Diskussion um die schweren Lastwagen über Jahre hinweg verfolgt. Die Lokalzeitung „Dolomiten“ hatte immer ausführlich darüber berichtet. Damals, im Som-

mer 2011, hatten die Bürgerinnen und Bürger von Brixen eine örtliche Initiative gegründet und von ihrem Bürgermeister gefordert, dass er sich gegen die Zulassung der neuen, schwereren LKWs auf der A22 einsetzt.

Aber die Entscheidung hierüber war nicht in ihrer Heimatstadt getroffen worden; auch nicht in der nahen Provinzhauptstadt Bozen oder gar im fernen Rom. Nein. Der Beschluss war von der Europäischen Union in Brüssel gefasst worden. Also würde Lavagnoli an diese länderübergreifende politische Institution herantreten müssen, um eine Änderung zu bewirken. Sie wollte mehr als sich nur über das Problem beschweren; sie wollte Alternativen vorschlagen. Aber wie konnte eine alleinerziehende italienische Mutter von 35 Jahren mit ihrem niedrigen Krankenschwesterngehalt und sehr wenig freier Zeit das schaffen? Auf der offiziellen Website der EU fand Lavagnoli einen Abschnitt der sich „Verschaffen Sie sich Gehör“ nannte und der eine Reihe von Wegen beschrieb, auf denen man sich mit den europäischen Behörden in Verbindung setzen konnte. Am Ende einer langen Liste von Online-Petitionen, Chatrooms und Beratungsstellen fand Lavagnoli einen Eintrag mit dem Titel „Ergreifen Sie die Initiative – In zehn Schritten zum europäischen Entscheidungsträger“.



Schwere LKWs auf der Brenner-Autobahn

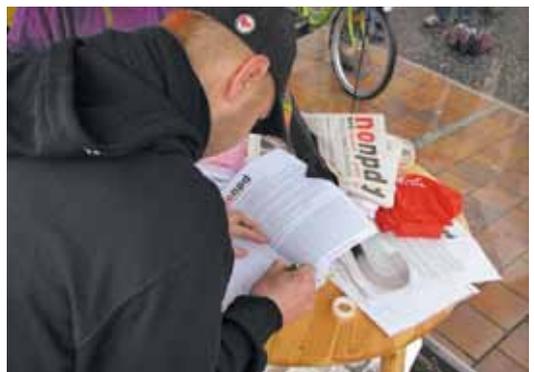
Lavagnoli las die Anleitung zur Europäischen Bürgerinitiative, die 2011, zwei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, eingeführt worden war, aufmerksam durch. „Eine Million Unterschriften aus mindestens sieben Ländern, das ist ganz schön viel“, dachte Romana Lavagnoli. Aber dann ging ein Ruck durch sie, und sie traf eine Entscheidung: „Das kann ich schaffen“. Die Mutter zweier Kinder wusste genau, dass sie ein großes Netzwerk an Leuten brauchen würde, um eine Europäische Bürgerinitiative erfolgreich durchführen zu können. Sie würde sich mit den Behörden in Verbindung setzen, nach Unterstützung suchen, grenzübergreifende Bündnisse schließen und, nicht zuletzt, einen Gesetzentwurf vorlegen müssen, der im Rahmen der Befugnisse der Europäischen Union liegen würde.

Sie brauchte mehrere Wochen, um herauszufinden, wo überall in Europa die neuen 60-Tonner „Riesen-Brummis“ schon Proteste in der Bevölkerung ausgelöst hatten. Nach längerem Suchen entdeckte sie Fälle, die ihrem eigenen stark ähnelten. In Slowenien, Südfrankreich, den Niederlanden, Dänemark und Deutschland gab es Menschen, die ebenfalls gegen Straßenlärm und schweres Verkehrsaufkommen kämpften. In Finnland gab es sogar Lastwagen-Gegnerinnen und -Gegner, die die Straßen von Helsinki Richtung Osten zur russischen Grenze blockiert hatten.

Lavagnoli nahm zu all diesen Leuten Kontakt über E-mail und soziale Netzwerke im Internet auf, googelte deren Aktionen und Lösungsvorschläge und sammelte Informationen über Petitionen, Initiativen und Abstimmungen, die seit Beginn des Jahres 2000 stattgefunden hatten. In ihrer Heimatstadt, dem zweisprachigen Brixen/Bressano, gründete sie ein lokales Netzwerk von Aktivistinnen und Aktivisten mit Mitgliedern aus allen politischen Richtungen. Sie erhielt sogar Unterstützung vom Bürgermeister, einem Kon-

servativen der SVP. Mit Hilfe von Anleitungen und Formularen, die auf der Website der Europäischen Kommission zur Verfügung standen, schrieb Lavagnoli ihren ersten Gesetzentwurf. Zusätzliche Hinweise erhielt sie aus dem „Europäischen Bürgerinitiativen Büro“ (EBB), einer in Salzburg ansässigen Nichtregierungs-Agentur, die Ende 2010 gegründet worden war. Und so entstand „Die Europäische Initiative für Güter auf die Schiene“.

Die GAS-Initiative, wie sie später genannt wurde, vorzubereiten und registrieren zu lassen, war relativ einfach: Die Website der Europäischen Bürgerinitiative führte Lavagnoli und ihre Mitstreiterinnen und Mitstreiter durch alle administrativen Verfahren und gab nebenbei einige praktische Hinweise. Von den EBB-Expertinnen und -Experten aus Salzburg erfuhr sie, wie so eine Initiative aussehen muss, damit sie die besten Voraussetzungen hat, die Anmeldeprüfung und den Zulässigkeits-test zu bestehen. Besser noch, nachdem die ersten 5.000 Unterschriften aus verschiedenen Regionen Europas in Straßenaktionen und online gesammelt worden waren, qualifizierte sich Lavagnolis Initiative für besondere Unterstützung von der Europäischen Union: Der komplette Text ihrer Initiative wurde vom Sprachdienst des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses in alle 23 offiziellen Amtssprachen der EU übersetzt.



Beim Sammeln von Unterschriften

Ende 2014 hatte die Initiative schon mehr als 750.000 Unterschriften für ihren Gesetzentwurf gesammelt. Am 15. April 2015, 16 Monate nach Beginn der „Europäischen Initiative für Güter auf die Schiene“ war es dann soweit: 1.211.564 Unterschriften aus 18 (!) EU-Mitgliedsstaaten waren zusammengekommen. Mehr als die Hälfte von ihnen war mit Hilfe einer freien Software der EU online gesammelt und von Sonderbeauftragten der EBI-Behörden in jedem Mitgliedsstaat verifiziert worden. Dieselben Behörden führten auch die erforderlichen Stichproben der „Unter-

stützungserklärungen“ (Unterschriften) durch, die das Team der GAS-Initiative abgegeben hatte.

Ein wichtiger Faktor für den Erfolg des Gesetzesentwurfes war, dass die Initiatorinnen und Initiatoren Unterstützung bei mehreren Parteien im Europäischen Parlament gewinnen konnten, so auch von den Grünen/EFA (Europäische Freie Allianz), der liberalen ALDE (Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa) und vielen einzelnen Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowohl von der konservativen EVP (Europäische Volkspartei) als auch der sozialdemokratischen SPE (Sozialdemokratische Partei Europas). Noch bevor die erforderlichen eine Million Unterschriften komplett waren, hatten diese Befürworterinnen und Befürworter im Parlament für Anhörungen und Medienkonferenzen gesorgt sowie Treffen organisiert. Mit anderen Worten: Das Europäische Parlament hat Teile seiner Infrastruktur in den Dienst der Bürgerinitiative gestellt und damit dazu beigetragen, den Gesetzesentwurf in ganz Europa bekannt zu machen.

Was hatte Romana Lavagnoli mit ihrer Initiative schließlich vorgeschlagen? Ihre Initiative verlangte von der Europäischen Kommission die Ausarbeitung eines europaweit gültigen Gesetzes, das verlangt, dass mehr als die Hälfte aller Transitgüter (Güter im grenzüberschreitenden Verkehr) auf der Schiene oder zur See zu transportieren sind. Außerdem sollten die Durchfahrtsgenehmigungen für internationale LKWs innerhalb eines Börsensystems für Schwerlastfahrzeuge verkauft werden. Tatsächlich war die Europäische GAS-Initiative durch einen Vorstoß in einem Nicht-EU-Staat inspiriert worden: In den zwanzig Jahren davor hatte eine Gruppe Bürgerinnen und Bürger, die Alpen-Initiative, in der Schweiz eine ähnliche Änderung für den internationalen Gütertransport in ihrem Land erwirken können.



Die EBI: nicht so einfach umzusetzen

Die Behörden der Mitgliedsstaaten brauchten ein paar Monate, um die diversen Stapel Unterschriftenbogen zu überprüfen. Bis zum Sommer waren alle nationalen Unterschriftszertifikate in der Zentrale der GAS-Initiative eingetroffen – ein örtliches Transportunternehmen (!) in Brixen hatte der Initiative ein Büro zur Verfügung gestellt. Am 1. September 2015, dem ersten Arbeitstag der EU Institutionen nach einem weiteren chaotischen Sommer auf der Brenner-Autobahn und vielen anderen europäischen Transitstrecken, wurde der Brüsseler Kommission die Initiative vorgelegt. Nachdem sie die Unterschriften erhalten und diese in Zusammenarbeit mit den verantwortlichen Behörden in den jeweiligen Mitgliedsstaaten überprüft hatte, erklärte die EU Kommission die Initiative für gültig. Nun war aus der Idee einer einzelnen Frau aus den südlichen Alpen ein offizielle Initiative von sehr vielen Europäerinnen und Europäern geworden. Die Kommission brauchte weitere vier Monate, um einen Bericht und ihre eigene Gesetzesinitiative in dieser Angelegenheit auszuarbeiten. In dieser Zeit wurden Lavagnoli und ihre Mitstreiter zu mehreren Anhörungen im Europäischen Parlament, zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, zum EU-Ministerrat und verschiedenen Kommissionen eingeladen. Nun gab es keine Zweifel mehr: Ein scheinbar lokales Problem war zu einer wichtigen Europäischen Sache geworden.

Ende 2016 trat eine neue Transportrichtlinie in Kraft, die in zwei wesentlichen Punkten der GAS-Initiative entsprach. Die Initiative war übrigens eine von 36 Europäischen Bürgerinitiativen (von insgesamt 187 registrierten), die es geschafft hatten, eine Million Unterschriften aus mehr als sieben Mitgliedsstaaten zu sammeln. Sie war auch eine der 21 Initiativen, die während der ersten fünf Jahre dieses erstmaligen Instruments zur grenzübergreifenden direkten Demokratie weitgehend umgesetzt werden konnte.

Romana Lavagnoli war stolz und glücklich als sie ein paar Jahre später die neuen, vollbeladenen Güterzüge in Brixen vorbeifahren sah. Es war deutlich zu merken, dass weniger Lastwagen auf der Straße waren – besonders während der Nachtstunden. Mehr noch: Da Lavagnolis Problem nicht nur auf ihre Stadt begrenzt war, hatte sie mit ihrer Initiative letztlich Millionen von Menschen in ganz Europa zu mehr Lebensqualität verholfen. Dieses Gefühl der Erleichterung und das Wissen um die europaweite Auswirkung ihrer Aktion machten all ihre Anstrengungen, die

mühsamen nächtlichen Skype-Konferenzen und das ständige Ringen um Gelder im Endeffekt lohnenswert. Dieses innovative Instrument, die Europäische Bürgerinitiative, hatte für neue Vorschriften im Gütertransport gesorgt.

Hiermit endet unsere kleine Geschichte über die alleinerziehende Mutter und ihre mutige Initiative. Es ist eine fiktive Geschichte mit fiktiven Personen, aber sie spielt in der Wirklichkeit und stellt ein sich in der Entwicklung befindliches Instrument der Demokratie vor: die Europäische Bürgerinitiative. Und hier nimmt dieses Handbuch seinen Anfang: die erste Gebrauchsanweisung zur transnationalen, direkten Demokratie.



Mit der Europäischen Bürgerinitiative betritt unsere Demokratie tatsächlich Neuland. Zum allerersten Mal stehen wir, die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union, auf gleicher Ebene mit den gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments und den Mitgliedern des Europäischen Rates und haben die gleiche Macht gegenüber der EU Kommission. Aus nationaler Sicht, wo partizipatorische und direktdemokratische Rechte teilweise schon weiter entwickelt sind – zum Beispiel bei Volksentscheiden – mag dies als ein bescheidener und begrenzter Schritt erscheinen. Das ist er auch. Und trotzdem: Auf der transnationalen Ebene ist dies ein historisch bedeutender und innovativer Schritt nach vorn. Warum? Weil nie zuvor individuelle Bürgerinnen und Bürger das Recht hatten, direkt Einfluss auf die gesetzgebenden Prozesse jenseits ihrer eigenen nationalen Grenzen zu nehmen. Dieses neue Instrument kommt deshalb genau zum richtigen Zeitpunkt, da gerade in der Europäischen Union eine steigende Zahl an Bestimmungen über die Ländergrenzen hinweg gilt. Dennoch bleibt vieles noch ungewiss. Wir wissen noch nichts über die praktischen Auswirkungen und das Potential der Europäischen Bürgerinitiative. Diese Unberechenbarkeit ruft gewisse Ängste hervor, die ernst genommen werden müssen: Können zum Beispiel extremistische oder rassistische Gruppierungen diesen Prozess missbrauchen? Wird dieses gutgemeinte Instrument zur transnationalen direkten Demokratie letztendlich überhaupt funktionieren? All das wissen wir bis jetzt nicht, da die wahren Geschichten über die Europäische Bürgerinitiative erst noch geschrieben werden müssen.

Was wir aber bereits wissen ist, dass eine moderne repräsentative Demokratie heute sowohl auf der indirekten (parlamentarischen) als auch der direkten (partizipatorischen) Form aufbauen muss. Diese *demokratisierte Form der Demokratie* des 21. Jahrhunderts muss auf jede erdenkliche Weise unterstützt werden, damit sie jene vielversprechende Zukunft erhält, die sie verdient. Was wir nun aufbauen müssen, ist eine transnationale, direktdemokratische Infrastruktur, in der dieses neue Instrument – die Europäische Bürgerinitiative, die EBI – gedeihen kann. Herausgegeben von der Green European Foundation (GEF) in Zusammenarbeit mit dem Initiative and Referendum Institute (IRI Europe), stellt dieses Handbuch einen Baustein zu einer solchen EBI-Infrastruktur dar. Es bietet wichtige Erkenntnisse und Fakten, um die Möglichkeiten und Grenzen dieses neuen Prozesses richtig einschätzen zu können. Das Handbuch bereitet Sie darauf vor, die EBI in Zukunft selbst zu nutzen und damit zu Hauptdarstellerinnen und Hauptdarstellern der europäischen Politik zu werden.

Das Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative ist in drei Bereiche unterteilt:

■ Als **Erstes** wollen wir Sie mit der ständig wachsenden Welt der partizipatorischen und direkten Demokratie vertraut machen. Das direkte Mitspracherecht von Bürgerinnen und Bürgern zu bestimmten Themen – zum Beispiel durch Bürgerinitiativen – ist heute eine grundlegende Einrichtung moderner repräsentativer Demokratien auf der ganzen Welt. Hier erfahren Sie, wie, warum und wann die Bürgerinnen und Bürger Europas und der Welt gefragt, gebeten, ja sogar gebraucht werden, um die politische Tagesordnung festzulegen und Entscheidungen zu treffen. Informieren Sie sich über die Grundlagen der direkten Demokratie des 21. Jahrhunderts, die nun erstmalig auch über nationale Grenzen hinausgeht und in ein neues Zeitalter der transnationalen Politik eintritt. Der erste Teil des Handbuchs bereitet Sie auf die wichtigsten Herausforderungen der Europäischen Bürgerinitiative vor.

■ Im **zweiten** Teil erfahren Sie alles über die Hintergründe der Europäischen Bürgerinitiative. Lesen Sie die faszinierende Geschichte dieses Instrumentes, von ihren Anfängen Mitte der 90er Jahre bis hin zur Aufnahme des neuen Instruments in den VVE (Vertrag über eine Verfassung für Europa) in der allerletzten Sitzung des Verfassungskonvents im Juni 2003. Wer waren die Hauptverantwortlichen? Was waren ihre Beweg-

gründe? Was waren die Hauptideen, und welche Hindernisse mussten überwunden werden, um diese demokratische Innovation Wirklichkeit werden zu lassen? Bezogen auf diese Informationen, bieten wir Ihnen unsere Einschätzung zu allen wichtigen Themen, die während des Prozesses der Umsetzung im Jahre 2010 diskutiert und entschieden wurden. Das ist eine wichtige Voraussetzung für Ihre Rolle als potentielle Nutzende, Beobachtende oder Verwaltende der EBI in den nächsten Jahren.

■ Im **dritten** Teil erfahren Sie mehr darüber, wie Sie und Ihre Freundinnen und Freunde, Anhängerinnen und Anhänger und Mitstreitende sich auf die bevorstehende Nutzung der EBI vorbereiten können. Wenn wir unsere Lehren aus der Vergangenheit ziehen und dieses neue Instrument sachkundig und mit gebührender Umsicht verwenden, können wir Europa für immer – und hoffentlich zum Besseren – verändern. In diesem letzten Teil des Handbuchs werden Sie eine kurze EBI-Anleitung finden, in der Schritt für Schritt erklärt wird, wie man eine Europäische Bürgerinitiative vorbereitet, ins Rollen bringt und erfolgreich zu Ende führt.

Dieses Handbuch richtet ein besonderes Augenmerk auf „grüne“ und „ökologische“ Themen – schließlich handelt es sich um ein Gemeinschaftsprojekt des Initiative and Referendum Institute Europe und der Green European Foundation, einer gesamteuropäischen Stiftung, die mit der Europäischen Grünen Partei und der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament verbunden ist. Doch vergessen wir dabei nicht, dass die EBI ein Forum für ganz unterschiedliche Perspektiven und Standpunkte sein wird, denn demokratische Instrumente und Prozesse sind allumfassend und überparteilich. Das neue

Instrument kann und darf deshalb nicht nur aus einer politischen Sichtweise betrachtet werden, und wird sein Potential erst noch beweisen müssen: besser informierte Bürgerinnen und Bürger, ein verstärkter Dialog zwischen den EU-Bürgerinnen und -Bürgern und den Institutionen und zu guter Letzt eine auf lange Sicht erhöhte Legitimation für die Europäischen Union als solche.

Die Aufmachung des EBI-Handbuchs ist multifunktional: Sie können es entweder in einem Zug durchlesen oder es nach spezifischen Aspekten der EBI und direkter Demokratie durchstöbern. Das Handbuch bietet auch viele interessante Details in Informationskästen, Karten und Abbildungen. Da wir bei den Arbeiten an diesem Handbuch mit den renommiertesten Expertinnen und Experten und wichtigsten Behörden zusammengearbeitet haben, können wir mit Zuversicht sagen, dass wir Ihnen hiermit eine sehr aktuelle Veröffentlichung über die EBI bieten können. Allerdings waren die politischen Diskussionen zu den Verfahrensregeln des neuen Instrumentes bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen, wie die Einleitung von Gerald Häfner verdeutlicht. Die definitiven Bestimmungen werden wir in künftigen Editionen berücksichtigen. Bitte zögern Sie also nicht, uns Feedback und Kommentare zu senden, und informieren Sie uns über jegliche neue Erkenntnisse. Wir freuen uns auf einen intensiven europäischen Dialog.



*Brüssel/Marburg,
im Dezember 2010*

*Bruno Kaufmann
Handbuch-Redakteur*

2. Kontext: Eine wirklich moderne repräsentative Demokratie

2.1 Die Europäische Kommission und ihr „plötzlicher“ Wunsch nach direkter Demokratie

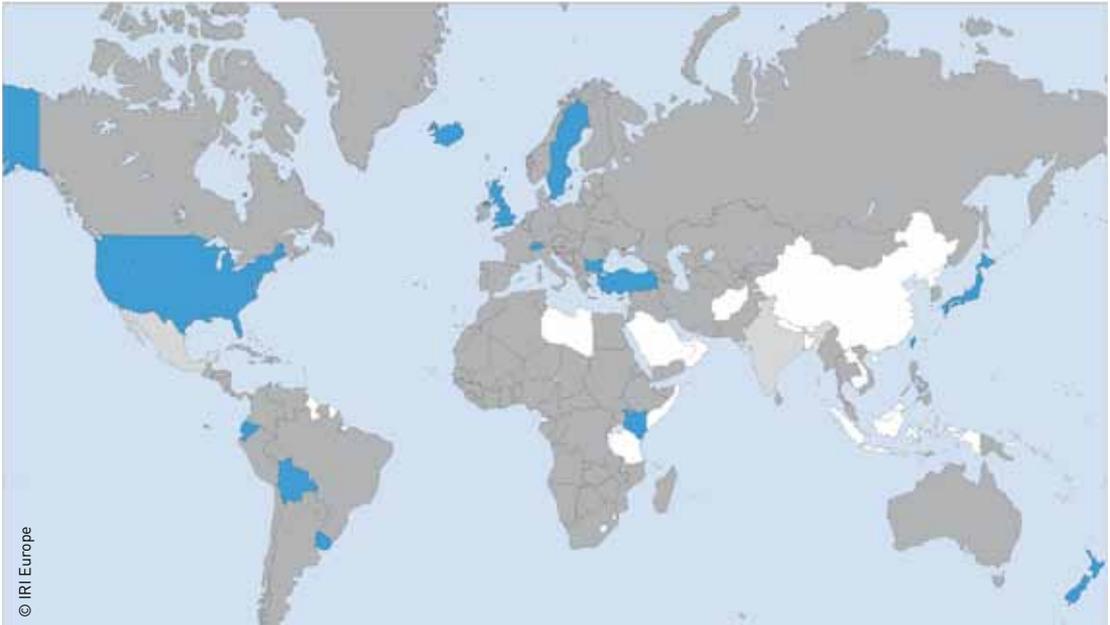
Nie zuvor hat ein Reformvorschlag schon vor seiner Implementierung so viel Lob erhalten wie die Europäische Bürgerinitiative. Und nie zuvor hat eine demokratische Innovation über alle Nationsgrenzen hinweg für so viel Bewegung in der Gesetzgebung gesorgt wie dieses neue Instrument, das im vierten Abschnitt des elften Artikels des Vertrags von Lissabon verankert worden ist.

Auf den ersten Blick mag dies etwas überraschend erscheinen. Das Prinzip, die Bürgerinnen und Bürger bei Entscheiden zu wichtigen Sachthemen direkt mit einzubeziehen, war und ist bei führende Politikerinnen und Politikern nicht immer sehr beliebt gewesen. Hinzu kommt, dass auch manche Akademikerinnen und Akademiker, Rechtsgelehrte und Journalistinnen und Journalisten lange Zeit versuchten, uns, den Bürgerinnen und Bürger, weiszumachen, dass die repräsentative und die direkte Demokratie zwei unterschiedliche und unvereinbare Regierungsformen seien. Jetzt aber heißt es ganz offiziell: die Europäische Bürgerinitiative bringe einen „echten Fortschritt für die direkte Demokratie in Europa“.¹

Nun wird klar: Direkte und repräsentative Demokratie gehören zusammen. Und: die oft gemachte Unterscheidung war nie korrekt. Weder in der Theorie noch in der Praxis. Denn Demokratie bedeutet schließlich „Volksherrschaft“ – oder, wie Abraham Lincoln in seiner berühmten Rede nach der Schlacht von Gettysburgh sagte: „eine Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk“. Diese Auffassung spiegelt sich heute in den meisten Verfassungen moderner Staaten wider. Die Grundregeln einer modernen repräsentativen Demokratie beinhalten nämlich, dass sich die Bürgerinnen und Bürger sowohl indirekt (über ihre gewählten Vertreter) als auch direkt (durch Volksabstimmungen zu wichtigen Fragen) an der Politik beteiligen können. Da jedoch Demokratie auch aus ständigen Machtkämpfen und institutionellen Vorgaben besteht, hatten und haben diejenigen, die die moderne Demokratie rein indirekt halten wollen, nicht selten ein leichtes Spiel. In Deutschland zum Beispiel hat eine Minderheit im Parlament jahrzehntelang erfolgreich die Umsetzung eines wesentlichen Teils des Grundgesetzes blockiert und somit die Bürgerinnen und Bürger des Landes daran gehindert aktiv in die Entscheidung wichtiger Fragen einzugreifen.²

¹ Die ehemalige Vizepräsidentin der Kommission, Margot Wallström, in Prag bei einer Rede zum Europatag 2005.

² Deutschlands Grundgesetz besagt in Artikel 20: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“



Die Welt der modernen, direkten Demokratie – mit aktuellen Hot-Spots

Die Welt der direkten Demokratie

Über die letzten Jahrzehnte hinweg haben sich die demokratischen Rechte der Menschen zur aktiven Teilnahme an politischen Entscheidungen in weiten Teilen der Welt verändert. In vielen Staaten und Regionen sind diese Rechte auch in die Praxis umgesetzt worden. Aber dennoch empfinden viele Menschen, dass zwischen der Idee und der Wirklichkeit moderner Demokratie immer noch ein großer Graben liegt. Denn noch immer gibt es viel zu wenig direkte Demokratie. Zudem bedarf die Qualität bestehender direktdemokratischer Ansätze deutlicher Verbesserungen.

Mehr als zweihundert Jahre nach der Französischen Revolution hat sich ein einfaches Prinzip im Geist der meisten Menschen fest verankert: Die Grundlage, auf der die Macht der Legislative und der Exekutive basiert, muss dem Willen des Volkes entsprechen. Oder, in Rousseaus Worten: Wenn sich jeder Mann und jede Frau an der Ausarbeitung der Gesetze beteiligt, unter denen sie leben sollen, dann müssen sie im Grunde genommen nur noch sich selbst gehorchen.

Mehr als sechzig Jahre nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte am 10. Dezember 1948, ist die Welt der Umsetzung der in diesem Dokument festgehaltenen Mitbestimmungsgrundsätze ein Stück näher gerückt. Artikel 21 der Erklärung besagt: „Jeder hat das Recht, an der

Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken.“ Und „Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt“. Beim UN-Gipfeltreffen 2005 haben sich alle anwesenden Regierungen zum demokratischen Prinzip der „vollen Bürgerbeteiligung“ bekannt, was den UN-Generalsekretär dazu veranlasste, Anfang 2010 das Jahrzehnt der „Demokratisierung der Demokratie“ auszurufen.

Während Mitte der 1980er Jahre erst gut 40 Prozent aller Staaten der Welt grundlegende demokratische Werte vertraten, ist der Anteil bis zum Jahr 2010 auf mehr als 65 Prozent gestiegen. Die Zahl der Staaten, die Bürgerbeteiligung zulassen, ist noch stärker angestiegen: Neun von zehn Ländern weltweit sehen inzwischen einen direkten Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf ihren politischen Alltag vor oder räumen Bürgerinnen und Bürgern ein Mitspracherecht in der Legislative und bei anderen Entscheidungsfindungen ein. Das wachsende Bewusstsein der Menschen bezüglich ihrer demokratischen Rechte auf echte Beteiligung wird durch Meinungsumfragen bestätigt: Laut einer Anfang 2010 von *World Public Opinion* in 19 Ländern durchgeführten Umfrage glauben 85 Prozent der Befragten, dass „der Wille des Volkes“ die Basis einer jeden Regierung sein sollte. 74 Prozent waren der Meinung, dass das Prinzip der Volkssouveränität in der Praxis noch unzureichend realisiert wird.⁴ Mit anderen Worten:

4 http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=brglm&pnt=482&nid=&id=

Menschen aus der ganzen Welt stimmen darin überein, dass die direkte Demokratie eine Hauptsäule des öffentlichen Lebens sein sollte – die meisten sind sich jedoch auch darüber im Klaren, dass dies noch lange nicht der Fall ist.

2.2 *Learning by doing*: „Bevor sich die Demokratie weiter ausbreiten kann, muss sie erst noch in ihren Ursprungsländern stärkere Wurzeln treiben.“

Alle, die in den letzten Jahren regen Anteil am Weltgeschehen genommen haben, müssen bemerkt haben, dass der Prozess der globalen Demokratisierung der Gesellschaft keinesfalls geradlinig verläuft. Die Euphorie der 1990er über die rasante Geschwindigkeit, in der sich vieles veränderte, ist verflogen. Nach dem Fall der Berliner Mauer wurde sogar hier und da vom „Ende der Geschichte“ gesprochen, und die westliche repräsentative Demokratie wurde als universeller Maßstab propagiert, dem sich der Rest der Welt anpassen sollte. Aber das geschah nicht: Alte, unterdrückte Konflikte traten wieder an die Oberfläche, und blutige Konfrontationen brachen in vielen Teilen der Welt erneut aus – in Südosteuropa, in Zentralafrika, im Mittleren Osten.

Im Fahrwasser der Globalisierung und des scharfen Preisanstieges für einige Rohstoffe gelang es autokratischen Regimen – unter anderem China, Russland und mehreren arabischen Ländern – ihre politische Stellung noch zu festigen. Sogar in „alten“ Demokratien wie den Vereinigten Staaten oder Großbritannien wurden deutlich Risse sichtbar, als unter dem Deckmantel des „Krieges gegen den Terror“ grundlegende Freiheiten beschnitten wurden. Nicht zuletzt wegen dieser für die Demokratie negativen Entwicklungen, entschloss sich Ende 2010 das Norwegische Nobelkomitee, dem chinesischen Bürgerrechtler Liu Xiaobo den Friedensnobelpreis zu verleihen und diesen in den Worten des Komiteevorsitzenden Thorbjörn Jagland als den wichtigsten Preis aller Zeiten zu bezeichnen.⁵

Darüber hinaus begann die Globalisierung, eine Eigendynamik zu entwickeln, die an den politischen und rechtlichen Grundfesten des Nationalstaats nagte. Dies hat konservative Reaktionen von beiden Enden des politischen Spektrums hervorgerufen;

rechte und linke Politikerinnen und Politiker erklärten gleichermaßen ihren Widerstand gegen die Eingliederung von direktdemokratischen Ansätzen in ihre Innen- und Außenpolitik. Die Verbindung zwischen Volkssouveränität, Menschenrechten, dem Rechtsstaatlichkeitsprinzip und der Gewaltenteilung – ein Prinzip, das mit der Französischen Revolution seinen Anfang nahm und seitdem mehr und mehr formalisiert und nach dem Zweiten Weltkrieg in Urkunden und Verfassungen ratifiziert wurde – wurde zunehmend in Frage gestellt und wird es auch heute noch. Das hat Folgen für die Zukunft der Demokratisierung. Der Herausgeber des *Journal of Democracy*, Larry Diamond, mahnte daher kürzlich in einem Artikel für das Magazin *Foreign Affairs*: „Bevor sich die Demokratie weiter ausbreiten kann, muss sie erst noch in ihren Ursprungsländern stärkere Wurzeln treiben.“⁶

Aber wo auf der Welt hat die direkte Demokratie über die letzten zweihundert Jahre wirklich Fuß gefasst? Und auf welche Weise? Das verfassungsmäßige Recht auf Volksentscheid wurde in der Amerikanischen Revolution begründet. Doch schon zuvor gab es eine Verfassungsabstimmung, nämlich 1639 in Connecticut, das zu dieser Zeit noch eine britische Kolonie war. Den entscheidenden Anstoß gab jedoch der Entwicklungsprozess der Verfassung von Massachusetts und New Hampshire zwischen 1778 und 1880. Seitdem haben viele US-Staaten Bürgerinitiativen und Volksabstimmungen eingeführt, welche heute oft genutzt werden. Dazu das folgende Schwerpunktthema zu den Vereinigten Staaten.

Schwerpunktthema 1:

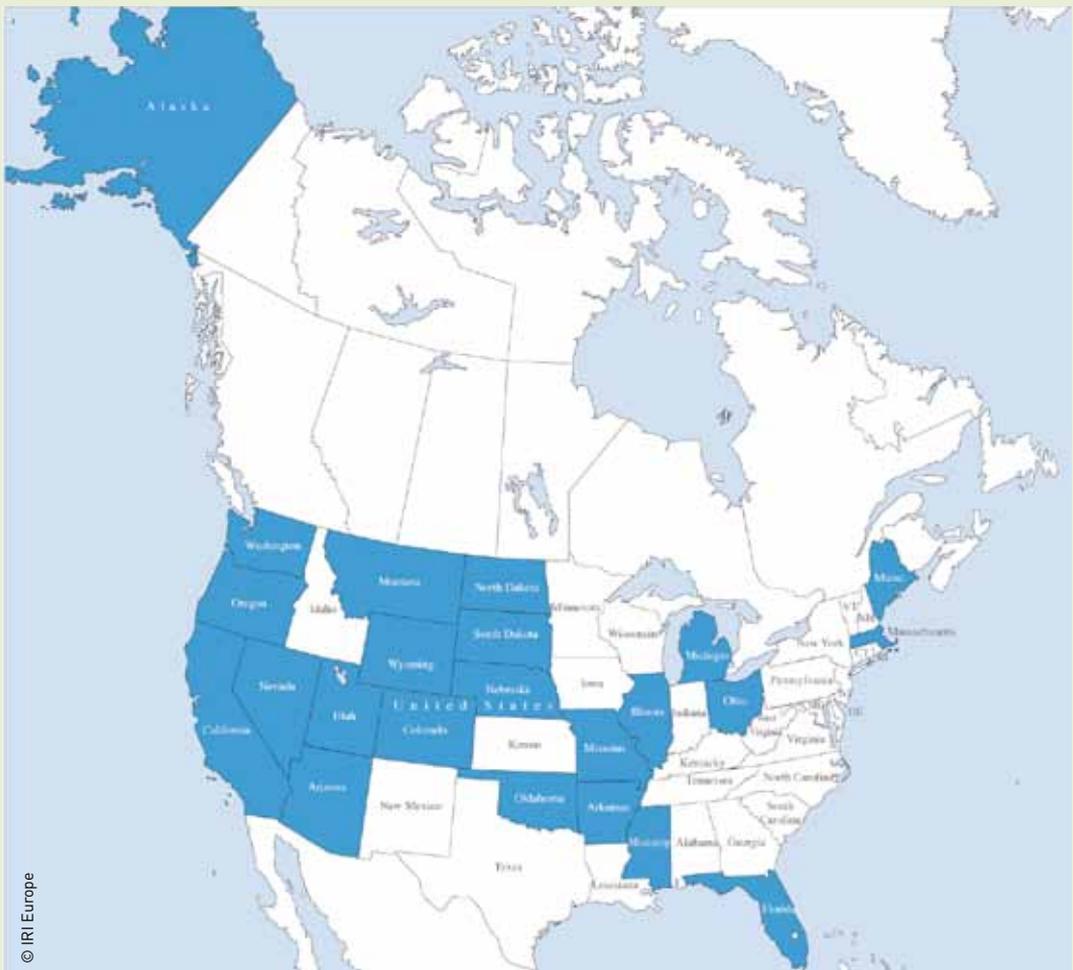
Die Vereinigten Staaten von Amerika – Von der Petition zur Initiative

Die Gründungsstaaten der USA haben nicht nur die konstitutionelle Volksabstimmung erfunden; das Recht „die Regierung zur Beseitigung von Missständen aufzufordern“ ist auch fest im ersten Zusatzartikel der Verfassung verankert. Dieses grundlegende Prinzip legte jedoch noch keinen formalen Prozess fest, durch den die Bürgerinnen und Bürger eine Initiative, ein Referendum oder eine Volksabstimmung zu wichtigen Sachthemen einleiten konnten. Im Jahre 1898 war Süddakota der erste Staat, der ein landesweites Verfahren für

⁵ Da das chinesische Regime weder den Preisträger, noch eines seiner Familienmitglieder ausreisen liess, wurde die Auszeichnung zum ersten Mal in der 109-jährigen Geschichte des Friedensnobelpreises (noch) nicht übergeben.

⁶ Larry Diamond, „The Democratic Rollback“, *Foreign Affairs*, March/April 2008.

<http://www.foreignaffairs.com/articles/63218/larry-diamond/the-democratic-rollback>



Die USA – Bundesstaaten, die Initiativ- und/oder Referendumsrechte vorsehen

Bürgerinitiativen eingeführt. Seitdem haben 25 weitere Staaten ebenfalls ihren Bürgerinnen und Bürgern das Recht zugesprochen, durch Unterschriftensammlungen neue Gesetze in die Wege zu leiten und sich auf diese Weise, durch ihre Teilnahme an Abstimmungen, Gehör zu verschaffen. Diese Prozesse bestehen allerdings aus stark voneinander abweichenden Gesetzen, Regeln, Vorschriften und Auflagen, so dass das Recht, eine Initiative einzuleiten, nicht überall gleich gut abgesichert ist und von Bundesstaat zu Bundesstaat deutliche Unterschiede aufweist.

Die traditionelle indirekte Regierungsform hat sich als unzuverlässig erwiesen, sich verfassungs- und wahlrechtlich in den größeren Rahmen der repräsentativen Demokratie einzubetten. Immer wieder ist es passiert, dass sich die Volksvertreter gegen den Willen der Bürgerinnen und Bürger vereint haben – statt diesen wie von der Verfassung vorgeschrieben zu dienen. Die

Einrichtung einer modernen direkten Demokratie hat geholfen, das angestrebte Gleichgewicht der Kräfte wieder herzustellen und somit das Grundversprechen demokratischer Führung einzulösen: das Recht der Bürgerinnen und Bürger, ihre Forderungen bei der Regierung vorzubringen. Bürgerinitiativen und Abstimmungen helfen also beim Ausbau und der Perfektionierung der Grundprinzipien eines konstitutionell abgegrenzten republikanischen Systems.

Die Bewegung für das Recht auf landesweite Initiativen und Abstimmungen entstand aus den „populistischen“ und „progressiven“ Bewegungen des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Während dieser Zeit misstrauten die Wählerinnen und Wähler der Regierung und den gut betuchten Interessenvertretungen, die real die Macht ausübten. Die Wählerinnen und Wähler erkannten das Potential von Bürgerinitiativen und Abstimmungen, dem Volk seine Stimme

zurückzugeben und andere Reformen – wie das Frauenwahlrecht, geheime Wahlen oder Vorwahlen zur Festlegung der Kandidaten – durch Bürgerinitiativen durchzusetzen. Dieser Vorstoß in Richtung einer zusätzlichen Kontrolle über die Macht der Politikerinnen und Politiker führte zur Einfügung von Zusatzartikeln in Verfassungen mehrerer Bundesstaaten und bereitete so zwischen der Jahrhundertwende und Amerikas Eintritt in den Ersten Weltkrieg besonders in den westlichen Staaten der USA den Weg für Bürgerinitiativen.

Es dauerte danach jedoch bis 1959, dem Jahr, in dem Alaska mit seiner Initiative und der Volksabstimmung (dem „*people's veto referendum*“) der Union beitrug, bis ein weiterer Staat das Recht auf Bürgerinitiativen anerkannte. Seitdem haben nun drei weitere Staaten die Zulassung landesweiter Initiativen oder Referenden in ihre Verfassungen aufgenommen bzw. wieder aufgenommen. Das Streben für ein nationales, US-weites Recht auf Bürgerinitiativen geht jedoch bis heute weiter. Aktivistinnen und Aktivisten arbeiten in vielen Staaten daran, die Gesetzgebenden davon zu überzeugen, ihre Staatsverfassungen zu ändern, um Volksbegehren zu ermöglichen. Weil die Gesetzgeber im Allgemeinen jedoch gegen Gesetzesinitiativen sind, die nicht aus dem Parlament kommen, und in den meisten US-Bundesstaaten die Hürden für eine Verfassungsänderung sehr hoch sind, ist dies jedoch ein sehr schwieriges Unterfangen.

In den USA werden drei Formen landesweiter Initiativrechte unterschieden: Gesetzesinitiativen [PCI], Verfassungsinitiativen [PCI] sowie Volksreferenden [PCR]. Von den 26 Staaten, die irgendeine Form von bürgerinitiierten Rechten vorsehen, sind in 21 landesweite Initiativen gesetzlich geregelt, in 18 können Verfassungsänderungen beantragt werden, und 23 von ihnen erlauben Volksreferenden gegen parlamentarisch beschlossene Gesetze.

Obwohl das Recht, bei der Regierung Forderungen einzureichen über die Jahrhunderte mehrfach angepasst wurde, und obwohl in den Vereinigten Staaten das Recht Abstimmungen einzuleiten schon seit knapp über einem Jahrhundert Praxis ist, sind diese Verfahren keinesfalls überall in den USA gleich. Abhängig davon, wie bürgerfreundlich die Vorgaben sind, variiert die Umsetzung in den jeweiligen



Eine Kampagne in den USA

Bundesstaaten stark. Versuche, das Recht auf Initiativen und Abstimmungen einzuschränken sind zudem weit verbreitet und manchmal sogar erfolgreich: So wird nun zum Beispiel immer öfters festgelegt, wie Unterschriften gesammelt werden müssen, wer für Initiativen und Abstimmungen arbeiten darf und wie Kampagnenhelferinnen und Helfer bezahlt werden müssen. Das Bundesgericht und die Gerichte der jeweiligen Bundesstaaten haben solche Hindernisse immer wieder aus dem Weg geräumt, weil sie gegen den ersten Zusatzartikel der amerikanischen Verfassung verstoßen. Auf eine Weise hat sich also die Politik der Initiativen und Referenden gewandelt: Das Ziel ist es inzwischen nicht mehr, das Recht auf Bürgerinitiativen in mehr Staaten zu verbreiten; jetzt geht es darum, die bestehenden Rechte gegen den Widerstand von Politikerinnen und Politikern sowie anderer Interessenvertretungen zu verteidigen.

Quellen: IRI Guidebook to Direct Democracy, 2010, mit besonderem Dank an den Verfasser des entsprechenden Abschnittes: Brandon Holmes, Citizens in Charge

Mehr Information finden Sie auf www.citizensincharge.org
www.2010globalforum.com
www.iandrinstute.org

In Europa war es das revolutionäre Frankreich, das erstmals ein Verfassungsreferendum durchführte. Die Nationalversammlung hatte verkündet, dass die Verfassung vom Volk festgelegt werden müsse. Daraufhin wurden im August des Jahres 1793 sechs Millionen Wahlberechtigte in Frankreich aufgefordert, über ihre neue demokratische Verfassung (die Montagnard-Verfassung) zu entscheiden. Beinahe 90 Prozent stimmten für diese neue, revolutionäre „Hausordnung“, die auch vorsah, dass zehn Prozent der Wählerinnen und Wähler eine Volksabstimmung verlangen konnten.

Es war jedoch nicht Frankreich sondern die angrenzende Schweiz, die den nächsten Schritt machte und ihren Bürgerinnen und Bürgern noch mehr Rechte einräumte. Von hier ging es zurück zum amerikanischen Doppelkontinent: zu den nordwestlichen Bundesstaaten der USA gegen Ende des 19. Jahrhunderts und dann zu Beginn des 20. Jahrhunderts nach Uruguay. Als sich die australischen Kolonien im Jahre 1901 zum Australischen Bund zusammenschlossen, übernahmen sie große Teile der Verfassung sowohl vom amerikanischen Föderalismus als auch vom schweizerischen System, das eine doppelte Mehrheit bei Verfassungsänderungen verlangt. In der Schweiz, und nun auch schon seit über hundert Jahren in Australien, erfordert eine Verfassungsänderung nicht nur die Mehrheit der Gesamtstimmen, sondern auch die Zustimmung der Mehrheit der Kantone bzw. Bundesstaaten.

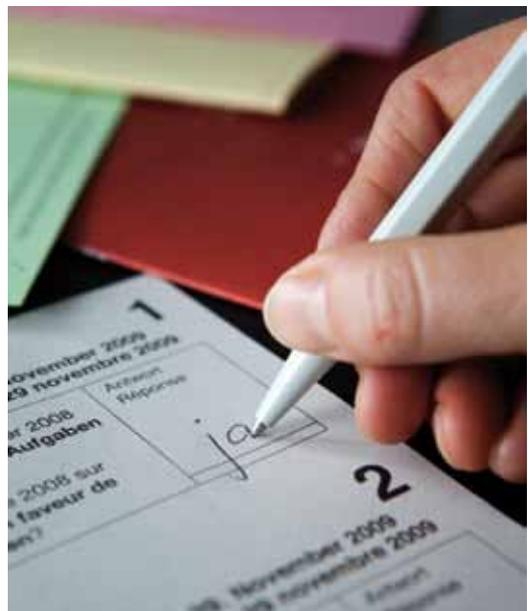
Die Schweiz befindet sich insofern in einer einmaligen Lage, als sie ihre Demokratie über mehr als ein Jahrhundert hinweg demokratisieren konnte, ohne in Kriege oder Bürgerkriege verwickelt gewesen oder von undemokratischen Regimen regiert worden zu sein, die diese fundamentalen Erfolge der Volkssouveränität wieder zunichte gemacht hätten.

2.3 Gaspedal und Bremse: die Erfahrungen der Schweiz

Die zwei Hauptpfeiler der direkten Demokratie der Schweiz sind die Volksinitiative und das Referendum, wovon die Initiative das dynamischere Instrument ist. Es erlaubt einer Minderheit von Bürgerinnen und Bürgern eine Angelegenheit ihrer Wahl auf die politische Tagesordnung zu setzen, über die dann per Volksabstimmung entschieden wird. Wahlberechtigte haben also das Recht sich direkt an der Gesetzgebung zu beteiligen, egal ob es der Regierung zusagt oder nicht. Die Initiative gibt einer Minderheit von Bürge-

rinnen und Bürger das Recht eine Frage an das gesamte Volk zu stellen und eine verbindliche Antwort zu erhalten. Dies ist das Gaspedal der modernen direkten Demokratie.

Genau andersherum verhält es sich mit dem Referendum: Es dient dem Volk als Instrument, die Regierung und das Parlament zu kontrollieren und gegebenenfalls zu bremsen. Es gibt einer Minderheit von Wahlberechtigten das Recht, eine Volksabstimmung über eine Entscheidung des Parlaments zu erzwingen.



© Presence Switzerland

Schweizer Abstimmungszettel

Die schweizerischen Wählerinnen und Wähler sind sich ihrer politischen Rechte bewusst und wissen auch um den speziellen Status dieser Rechte. Als Bürgerinnen und Bürger der Schweizerischen Eidgenossenschaft mit ihren 26 Kantonen und mehr als 2700 Kommunen haben sie das Recht, sich auf föderaler, kantonaler und lokaler Ebene in die Politik einzumischen. Durchschnittlich vier- bis sechsmal im Jahr werden Volksabstimmungen zu wichtigen Sachthemen auf allen drei politischen Ebenen abgehalten. In ihrem Leben hat eine Schweizer Bürgerin deshalb gut tausend Mal die Möglichkeit, direkt über grundlegende Themen abzustimmen, und sie kann an so vielen richtungsweisenden Prozessen teilnehmen, wie sie will. Diese Möglichkeit des Volkes, jederzeit Verantwortung zu übernehmen, hat zu einer starken politischen Kultur beigetragen.

Die geschichtlichen Wurzeln der heutigen, modernen direkten Demokratie können in vorneuzeitlichen



Die Schweiz im Herzen Europas

und mittelalterlichen Formen der Demokratie gefunden werden. Zahlreiche schweizerische Kantone waren schon lange von einer republikanischen Tradition bestimmt, was sie von ihren monarchisch regierten Nachbarländern unterschied. So fiel die Idee der Volkssouveränität, die während der Amerikanischen und der Französischen Revolution aufkam, in der Schweiz auf fruchtbareren Boden als in ihren Ursprungsländern.

Die Grundpfeiler der modernen direkten Demokratie auf nationaler Ebene waren die Einführung der Volksinitiative zur Totalrevision der Verfassung und das obligatorische Referendum über die Verfassung [LOR] im Jahre 1848, das optionale Volks-Referendum [PCR] von 1874 und die Volksinitiative im Jahre 1891 [PCI]. Das Referendum über internationale Verträge wurde 1921 eingeführt und 1977 und 2003 ausgebaut. Es erlaubt den Bürgerinnen und Bürgern, sich an außenpolitischen Entscheidungen zu beteiligen.

Bei einer Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist ein Referendum auf nationaler Ebene obligatorisch, ebenso wenn das Land erwägt, einer Organisation zur kollektiven Sicherheit (z.B. der UNO) oder einer überstaatlichen Gemeinschaft (z.B. der EU) beizutreten. Wahlberechtigte schweizerische Bürgerinnen und Bürger dürfen auch eine Teil- oder Totalrevision der Verfassung vorschlagen. Bevor eine Volksinitiative offiziell anerkannt werden kann, müssen zunächst in

einem Zeitraum von 18 Monaten Unterschriften von mindestens 100.000 wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern gesammelt werden, was etwa 2% der schweizerischen Wählerschaft entspricht. Wenn die Initiative diese Bedingung erfüllt, muss eine Volksabstimmung darüber folgen. Sowohl der Titel als auch der Wortlaut des Abstimmungstextes werden von den Vertreterinnen und Vertretern der Volksinitiative formuliert. Die Verwaltung ist den Initiierenden dabei behilflich.

Ein weiteres Schlüsselverfahren ist das fakultative oder optionale Referendum, das abgehalten wird, wenn innerhalb von 100 Tagen nach der offiziellen Verabschiedung eines Gesetzes entweder 50.000 Wahlberechtigte (was etwa 1% der schweizerischen Wählerschaft entspricht) oder 8 Kantone dies verlangen. Alle bundesstaatlichen Gesetze sowie internationale Verträge, die auf unbestimmte Zeit ausgelegt und unkündbar sind, können einem optionalen Referendum unterzogen werden. Zum optionalen Referendum ist hinzuzufügen, dass von den mehr als 2.500 Gesetzen, die seit 1874 verabschiedet wurden, nur etwa 5% einem Referendum ausgesetzt wurden. Mit anderen Worten, in 95% der Fälle haben die Bürgerinnen und Bürger keinen Grund gesehen, sich gegen die Gesetzesvorschläge ihrer Regierung zu stellen.

Die Schweizer Stimmberechtigten können die Instrumente der Initiative und des Referendums sowohl auf der nationalen (föderalen), der kan-

tonalen (regionalen) als auch der kommunalen (lokalen) Ebene nutzen. Und weil jeder Kanton eigene Bestimmungen zum Wahlverfahren haben kann, gibt es hier noch weitere Möglichkeiten: Zusätzlich zur Verfassungsinitiative und zum gesetzgebenden Referendum kennen alle Kantone außer der Waadt noch ein sogenanntes Finanzreferendum. Ein Beispiel: Im Kanton mit der größten Fläche, Graubünden, muss jeder nicht wiederkehrenden Ausgabe von über 10 Millionen Schweizer Franken (etwa 8 Millionen Euro/10,5 Millionen Dollar) mit einer Volksabstimmung zugestimmt werden. Jede Ausgabe von einem bis 10 Millionen Schweizer Franken kann von den Wahlberechtigten in einem optionalen Referendum angefochten werden, wenn sie mehr als 1.500 Unterschriften sammeln (etwa 1,2% der Gesamtwählerschaft des Kantons).

Schwerpunktthema 2:

Die elektronische Stimmabgabe in der Schweiz

Als E-Voting („electronic voting“, d.h. elektronische Stimmabgabe) bezeichnet man den Einsatz von elektronischen Mitteln (z.B. das Internet, Email) zur Stimmabgabe bei Referenden und Wahlen, zur Abgabe von Unterschriften für Initiativen und Referenden und zur Information der Bürgerinnen und Bürger über Wahlen und Referenden durch die Behörden. In der Schweiz will man E-Voting zusätzlich zu den konventionellen Methoden (persönliche Stimmabgabe per Stimmzettel und Briefwahl) anbieten, diese jedoch nicht ersetzen.

Die Möglichkeit der Fernwahl per Post wurde in weiten Teilen des Landes Anfang der 1980er Jahre eingeführt. Seitdem hat die Schweiz ständig versucht, ihre Demokratie mithilfe von neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu stärken, was zur Folge hatte, dass die schweizerische Regierung im Jahre 2000 die Bundeskanzlei beauftragte, die Realisierbarkeit von E-Voting zu untersuchen. Daraufhin rief die Bundeskanzlei die Arbeitsgruppe „Pilotprojekt E-Voting“ ins Leben, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Landes- und Kantonebene besteht. Der erste Bericht über die Möglichkeiten, Risiken und Realisierbarkeit von E-Voting wurde dem Schweizerischen Bundesrat vorgelegt. Im Januar 2002 wurde der Bericht vom Bundesrat abgesegnet und in den folgenden Sitzungen des Parlaments zur Kenntnis genommen. Sowohl die Befürworterinnen

Im Zuge der ständigen Modernisierung der direkten Demokratie hat die Schweiz inzwischen auch das Internet mit einbezogen. Seit den ersten lokalen Tests zur elektronischen Stimmabgabe, dem so genannten E-Voting, im Jahre 2003 bieten mehrere Kantone inzwischen E-Voting bei nationalen Volksabstimmungen an. Hierbei werden besondere technische Systeme benutzt, die für Sicherheit beim Wahlvorgang sorgen. Seit dem Herbst 2010 können nun auch manche schweizerische Wählerinnen und Wähler, die zur Zeit im Ausland leben (es gibt etwa 600.000 von ihnen), ihre Stimme zu Initiativen und Referenden elektronisch abgeben. Erwogen wird nun auch das elektronische Unterzeichnen von Initiativen – ein weiterer, wichtiger Schritt nach vorn für die moderne direkte Demokratie. Dazu unser nächstes Schwerpunktthema.

und Befürworter als auch die Gegnerinnen und Gegner von E-Voting legten dann eine Liste von gewichtigen Pro- und Kontra-Argumenten vor. Einerseits waren da die Vorteile, die die elektronische Ausübung der Wählerrechte mit sich bringen könnte. E-Voting könnte die Stimmabgabe bei Wahlen und Referenden für viele Menschen vereinfachen. Die erhebliche Mobilität der schweizerischen Bevölkerung, der Wandel der Kommunikationsgewohnheiten und die tägliche Datenflut könnten die Teilnahme an politischen Entscheidungen weiter reduzieren. Auch darf man jene Bürgerinnen und Bürger nicht vergessen, die vielleicht blind oder sehbehindert sind und momentan nur sehr begrenzte Möglichkeiten zur geheimen Wahl haben, ebenso muss man an die Schweizer denken, die im Ausland leben und häufig wegen des langen Weges und des langsamen Postdienstes überhaupt nicht an Abstimmungen teilnehmen konnten.

Andererseits gibt es auch potentielle Risiken beim E-Voting: Das System könnte missbraucht werden. Kritikerinnen und Kritiker fürchten unerlaubte Eingriffe Dritter in den Abstimmungsprozess.

Beim heutigen Stand der Technik gibt es keine Garantie dafür, dass ein Programm nicht manipulierbar ist und jemand eine geänderte Version oder ein gefälschtes Dokument speichern oder ausdrucken könnte. Die elektronische Abstimmung macht es deutlich schwieriger eine Störung, z.B. einen technischen Fehler, zu finden, als dies bei konventionellen Wahlmethoden der Fall ist. Öffentliche Nachzählungen sind

ebenfalls weniger leicht durchführbar. Wenn in der Öffentlichkeit Zweifel an der Verlässlichkeit der elektronischen Stimmabgabesysteme bestehen, könnte die Funktionsfähigkeit des gesamten demokratischen Systems in Frage gestellt werden.

Beratungsgespräche, die in allen Kantonen durchgeführt wurden, machten deutlich, dass viele Kantone sich dennoch an dem teilweise vom Bund finanzierten Pilotprojekt beteiligen wollten. Entsprechende Abkommen wurden zunächst mit Genf, Neuchâtel und Zürich geschlossen. Ein bestimmtes Kriterium war entscheidend für die Auswahl der Pilotprojekte: Die drei Versuchskantone mussten eine Reihe von Faktoren abdecken, die die relativen Voraussetzungen des E-Votings erfüllten, die für alle Kantone von Bedeutung sein würden. Der Kanton Genf zum Beispiel hat bereits eine zentralisierte Verwaltungsstruktur und ein zentrales Wahlregister. Dieses musste in Zürich erst erstellt werden. Der Kanton Neuchâtel hingegen prüfte die Möglichkeit, das E-Voting als integralen Teil in sein bereits etabliertes elektronisches Verwaltungsbüro „*Guichet Unique*“ (elektronischer Sofortbedienungsschalter), das bereits für alle kantonalen Behördengänge eingesetzt wird, einzugliedern. Sowohl die unterschiedlichen Bedürfnisse und Ziele, als auch die zeitliche Staffelung der drei Versuchsprojekte, ermöglichten es, das Know-how für eine landesweite Installation des Systems langsam aufzubauen.

Aufgrund der positiven Ergebnisse dieser Evaluation entschied die Regierung im März 2007, auf die erfolgreichen Pilotprojekte aufzubauen und auch die nötigen Vorbereitungen für das E-Voting für schweizerische Bürgerinnen und Bürger im Ausland zu treffen. Nachdem die entsprechenden Wahlregister angepasst wurden, konnten auch die Wahlberechtigten, die im Ausland leben, an den E-Voting-Tests teilnehmen. Die erste Gelegenheit für Auslands-Schweizerinnen und -Schweizer an einer elektronischen Abstimmung teilzunehmen bot sich bei der eidgenössischen Volksabstimmung am 1. Juni 2008: Diejenigen, die im „*Guichet Unique*“ des Kantons Neuchâtel registriert waren und sich entweder in einem EU-Mitgliedsstaat, einem Mitgliedsstaat des Wassenaar-Abkommens von 1995/96 oder in Andorra, Nordzypern, Lichtenstein, Monaco, San Marino oder dem Staat Vatikanstadt aufhielten, konnten ihre Stimme von dort aus abgeben.



Teilnahme am E-Voting

E-Voting sollte auch für im Ausland lebende Schweizerinnen und Schweizer möglich gemacht werden, die nicht in einem der Versuchskantone registriert waren. Die ersten Wahlberechtigten aus dieser Kategorie, die ihre Stimme online abgeben durften, waren im Kanton Basel-Stadt registriert. Sie konnten zur Stimmabgabe das elektronische System des Kantons Genf benutzen, denn die beiden Kantone hatten am 15. Juni 2009 ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet. Am 29. November 2009 konnten die Wahlberechtigten des Kantons Basel-Stadt, die zurzeit im Ausland waren, ihre Stimme elektronisch über das Genfer System abgeben. Im Herbst 2010 konnten weitere 120.000 Schweizer Wählerinnen und Wähler aus den Kantonen Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Luzern, Aargau und Thurgau im Ausland ihre Stimme elektronisch abgeben.

Die Bundesverfassung schreibt das Recht auf freie Entscheidungsfindung und eine sichere Stimmabgabe ohne Fälschungen vor. Hieraus ergeben sich eine Reihe von Bedingungen für das E-Voting, die in den Artikeln 27a-27q der Bundesrichtlinie zum politischen Recht festgelegt sind: Wählerinnen und Wähler müssen über die Organisation, die Technologie und den zeitlichen Ablauf des elektronischen Stimmabgabeprozesses informiert werden. Es muss möglich sein, seine Entscheidung zu ändern und/oder die Stimmabgabe abzubrechen, bevor sie endgültig versendet wird. Werbung, die die Wahlberechtigten in irgendeiner Weise beeinflussen könnte, darf nicht auf dem Bildschirm erscheinen. Ferner muss gewährleistet sein, dass auf dem Computer oder einem andern Gerät, das zur Stimmabgabe genutzt wird, eine klare Anzeige erscheint, wenn die Stimme abgegeben wurde. Um die Wahl geheim zu halten, muss die elektronische Stimme vom Moment

des Versendens bis zur Ankunft verschlüsselt sein; sie muss komplett anonym bleiben und darf nicht zum Wahlberechtigten rückverfolgt werden können. Die Möglichkeit, dass eine Stimme verloren geht, muss technisch ausgeschlossen werden, selbst im Falle eines Fehlers oder Versagens des Systems. Es muss möglich sein, jede einzelne Stimme und jede Nutzung des Systems zu rekonstruieren, selbst bei einem Systemabsturz.

Quellen: IRI Guidebook to Direct Democracy 2010, mit besonderem Dank an die Verfasserin dieses Abschnittes: Nadja Braun, Schweizerische Bundeskanzlei.

Mehr Informationen finden Sie auf
evoting.unisys.ch
demo.webvote.ch
www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/

Für Länder, Regionen und Gemeinden, die die Demokratie auch bei sich modernisieren wollen, bietet die Schweiz viele konkrete Lehren. Einfache Lösungen kann aber auch die erfahrene Schweiz keine anbieten, denn der kulturelle Kontext und der geschichtliche Hintergrund spielen eine zentrale Rolle, wenn es um die Entwicklung eines politischen Systems geht.

Seit dem Zweiten Weltkrieg haben immer mehr Staaten direktdemokratische Instrumente eingeführt – dazu gehören Italien, die Philippinen, Südafrika, Ecuador und Kanada. In den letzten zweihundert Jahren wurden weltweit mehr als 1500 landesweite Volksabstimmungen über wichtige Sachthemen abgehalten – die Hälfte davon in den letzten 20 Jahren.

In vielen Teilen der Welt sind die Instrumente der Bürgerinitiative und des Referendums zu einem integralen Bestandteil der modernen repräsentativen Demokratie geworden. So verhält es sich etwa in der Hälfte der US-Staaten, in der Schweiz, aber auch in einer Erbmonarchie wie dem Fürstentum Liechtenstein.

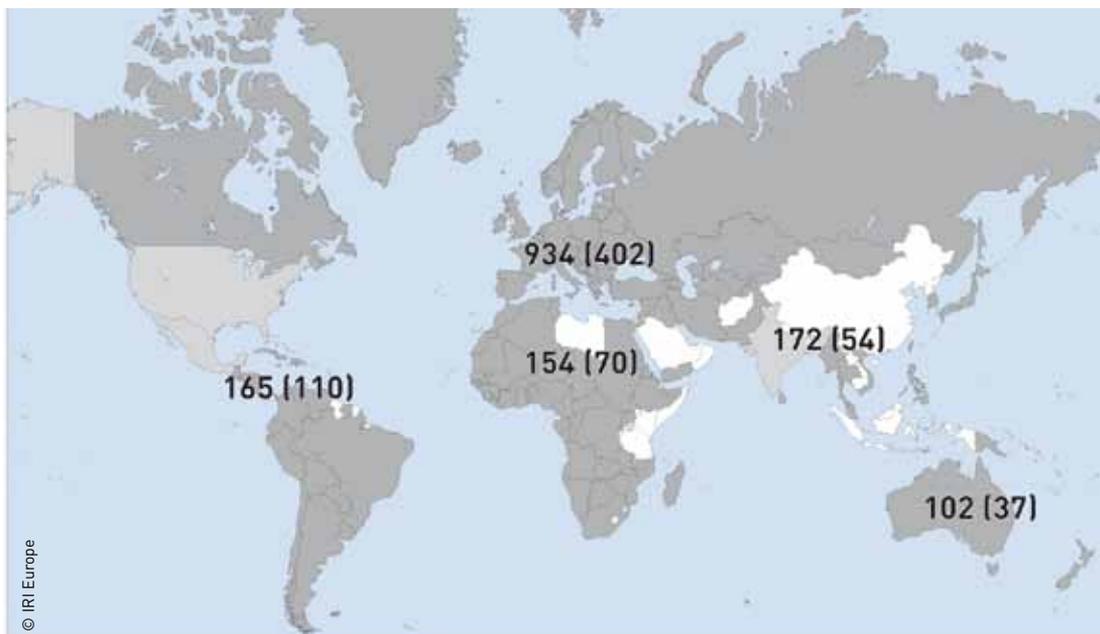
Noch aber ist diese Entwicklung an sehr vielen Orten der Welt mangelhaft. Die Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, sich direkt an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen, sind unterentwickelt. Dabei spielt auch eine Rolle, dass bis heute ein System zur praktischen Vergleichbarkeit unterschiedlicher Beteiligungsformen fehlt: so kann es vorkommen, dass ein autoritäres Regime eine Volksabstimmung durchführen lässt, ein Plebiszit. Dieses wird dann allerdings als direktdemokratisches Referendum nach außen kommuniziert. Oder es passiert, dass eine einfache und unverbindliche Petition als Volksinitiative angekündigt wird.

Weitere Probleme schaffen die oft wenig bürger- und demokratiefreundlichen Verfahrensregeln, welche den Entscheidungsprozess

verzerrten – etwa wenn viel zu kurze Fristen für die Unterschriftensammlung gesetzt werden oder die Regierung sich gar weigert, das Ergebnis einer Volksabstimmung zu einem wichtigen Thema überhaupt anzuerkennen. Tatsache ist auch, dass in der Praxis (wie auch bei anderen Hauptkomponenten der modernen repräsentativen Demokratie wie zum Beispiel der Transparenz und den gesetzmäßig einforderbaren Menschenrechten) Regierungen direktdemokratische Prozesse oft als Bedrohung ihrer Macht empfinden. Auch passiert es nicht selten, dass politische Parteien den direktdemokratischen Prozess zu instrumentalisieren versuchen. Alle diese Faktoren können dem Grundgedanken der Volksrechte nachhaltigen Schaden zufügen.

Die moderne direkte Demokratie als Teil einer modernen repräsentativen Demokratie gibt den Bürgerinnen und Bürgern das Recht, auch zwischen den Wahlen ihre Souveränität durch Abstimmungen zu wichtigen Sachthemen auszuüben. Unterschieden werden muss die moderne direkte Demokratie daher sowohl von traditionellen Formen der Versammlungsdemokratie (Athener Modell) als auch von personenbezogenen Wahlentscheidungen wie zum Beispiel der Direktwahl eines Bürgermeisters oder einer Präsidentin. Auch Abberufungswahlen müssen von modernen direktdemokratischen Verfahren abgegrenzt werden..

Direkte Demokratie bedeutet Teilung der Macht: Durch Initiativen und Referenden können Bürgerinnen und Bürger über wichtige Sachfragen direkt entscheiden. Der größte Teil der Gesetzgebung wird jedoch weiter durch ein gewähltes Parlament ausgeführt. Da aber das Recht, die politische Tagesordnung zu bestimmen und sich damit an der Entscheidungsfindung zu beteiligen, mit dem Volk geteilt wird, ermächtigt direkte Demokratie letztendlich das Volk, und nicht Staatsoberhäupter, Regierungen und Parlamente. Diese Unterscheidung zwischen von



Die weltweite Praxis: Volksabstimmungen auf der nationalen Ebene. Erste Zahl: auf nationaler Ebene seit 1793, zweite Zahl in Klammer: seit 1989

oben initiierten Kampagnen und bürgerinitiierten Vorgängen ist von großer Bedeutung. Von oben initiierte Volksabstimmungen zu wichtigen Sachthemen, so genannte Plebiszite, sind meistens so ausgelegt, dass sie nicht dem Volk die Macht geben,

sondern denjenigen, die schon an der Macht sind. Deshalb ist es sehr wichtig, eine klare Vorstellung von den Funktionen und dem Funktionieren der verschiedenen direktdemokratischen Verfahren zu haben. Dazu unser nächstes Schwerpunktthema:

Schwerpunktthema 3:

Typologie der modernen direkten Demokratie

Es gibt verschiedene Konzepte zur direkten Demokratie. In der untenstehenden Tabelle sind fünf wiedergegeben. Das strikteste Konzept beinhaltet ausschließlich Vorgänge, die dazu bestimmt sind, den Bürgerinnen und Bürgern die Macht zu übertragen und über Sachthemen zu entscheiden. Bei dieser Auffassung von moderner direkter Demokratie kommen zwei Sorten von Instrumenten vor: INITIATIVE und REFERENDUM. Offeneren Konzepte beinhalten zudem Plebiszite oder Abberufungswahlen oder beides. Das offenste Konzept, das wenig Sinn ergibt, beinhaltet sogar die Direktwahl von Abgeordneten.

Vorgang:	Entscheidungen über Sachfragen	Entscheidungen über Personen
Stärkung der Bürger (Teilung der Macht)	INITIATIVE	Abberufungswahlen
	REFERENDUM	
Stärkung der gewählten Vertreter (Machtkonzentration)	PLEBISZIT	Wahl von Volksvertretern

Im Mittelpunkt jeder Definition von moderner direkter Demokratie stehen zwei Arten von Vorgängen: INITIATIVE und REFERENDUM. Es empfiehlt sich, die moderne direkte Demokratie auf Entscheidungen über Sachfragen zu beschränken und Wahlen und Abberufungsverfahren auszuklammern, da diese über Personen entscheiden und daher zur indirekten Demokratie gehören. Intensiv diskutiert wird zudem, ob Plebiszite (von oben kontrollierte Volksabstimmungen) mit einbezogen werden sollten, oder eben nicht.

Wenn solche von oben kontrollierte Volksabstimmungen (Plebiszite) mit einbezogen werden, wird das Konzept der direkten Demokratie komplexer, da es dann sowohl Verfahren beinhaltet, die die Macht bestimmter Repräsentantinnen und Repräsentanten erhöhen, als auch Verfahren, die dem Volk mehr Macht zusprechen. Eine derart erweiterte Auffassung von direkter Demokratie stärkt sowohl die Instrumente des Volkes zur Implementierung der Demokratie, als auch die Instrumente der bereits Gewählten (oder Ernannten), das Volk aus eigennützigen Gründen mit einzubeziehen, und nicht nur zur Stärkung der Demokratie.

Wenn jedoch keine Plebiszite vorgesehen sind, wird das Konzept der direkten Demokratie konsistenter, denn dann bedeutet es einfach direkte Gesetzgebung des Volkes durch Initiativen und Referenden. Bei dieser Sichtweise stehen den Bürgerinnen und Bürgern, und nicht den Politikerinnen und Politikern, die Entscheidung zu, welche Fragen durch Volksabstimmung entschieden werden sollen. Dieses Konzept beinhaltet nur solche Instrumente, die dafür geschaffen sind, den Bürgerinnen und Bürgern mehr Einfluss zu geben und die Demokratie zu stärken. Dies soll uns nicht daran hindern, auch Plebiszite genauer zu analysieren, obwohl sie heute eher als Teil der indirekten anstatt der direkten Demokratie gesehen werden.

Welche Form auch immer am Ende gewählt wird, es bleibt äußerst wichtig, das Konzept der direkten Demokratie klar festzulegen, und die Unterschiede der verschiedenen Verfahren – INITIATIVE, REFERENDUM und PLEBISZIT – klar im Auge zu behalten.

Außerdem sollte man berücksichtigen, dass eine Volksabstimmung ein Vorgang ist, der nicht auf den Moment der Entscheidung an der Wahlurne reduziert werden darf. Andere Aspekte wie Kreativität, öffentliche Debatten und Umsetzung des Beschlusses sind ebenso wichtig. Eine Bürgerinitiative beginnt zum Beispiel mit einer Idee, und diese Idee muss auf viele unterschiedliche Weisen organisiert und in die Öffentlichkeit getragen werden. Von Anfang bis Ende stellen öffentliche Debatten ein Kernstück des Initiativprozesses dar. Und die Initiative endet nicht an der Abstimmurne; das Endergebnis muss auch umgesetzt werden. Alles in allem ist der gesamte Vorgang viel wichtiger als das Ergebnis der Abstimmung allein.

Die „Typologie der modernen direkten Demokratie“, die vom *Initiative and Referendum Institute Europe* unter der Leitung von Rolf Büchi entwickelt wurde, deckt alle direktdemokratischen Instrumente der Entscheidung über wichtige Sachthemen ab. Es basiert auf einer Unterscheidung von drei verschiedenen Arten der Volksentscheide: INITIATIVE, REFERENDUM und PLEBISZIT. Die INITIATIVE beinhaltet Vorgänge, bei denen der Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlages DERSELBE ist wie der Initiator des Vorgangs; ein REFERENDUM umfasst Verfahren, bei denen der Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlages NICHT

derselbe ist wie der Initiator des Vorgangs. Die dritte Option, das PLEBISZIT, umfasst Vorgänge, bei denen die Regierung sowohl der Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlages als auch der Initiator des Vorgangs ist.

Dennoch gibt es Vorgänge und Verfahren, die sich nicht eindeutig in diese Klassifikation einordnen lassen. Es gibt Graubereiche zwischen den unterschiedlichen Formen. Dementsprechend beinhaltet diese „Allgemeine Typologie der modernen direkten Demokratie“ (ATMDD) elf verschiedene Formen von Vorgängen bei Volksentscheiden, die sich darin unterscheiden,

- 1) wer der **Verfasser** des zur Abstimmung stehenden Vorschlages ist (eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, eine parlamentarische Minderheit, eine Regierung);
- 2) wer der **Initiator** des Vorgangs ist (eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern, eine parlamentarische Minderheit, eine Regierung);
- 3) wer der **Entscheidungsträger** ist (die gesamte Wählerschaft, die Regierung).

In Spalte 1 der Tabelle werden die Verfahren aufgelistet. Die weiteren Spalten zeigen den Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlages (Spalte 2), wer das Recht hat, den Vorgang zu initiieren (Spalte 3), und wer das Recht hat, über das Ergebnis des Verfahrens zu entscheiden (Spalte 4). Die letzte Spalte nennt uns den TYP des jeweiligen Verfahrens.

Echte direktdemokratische Verfahren sind dazu bestimmt, der Wählerschaft Instrumente zur Festlegung der Agenda und zur Entscheidungsfindung zu wichtigen Sachthemen zu bieten. In der politischen Realität werden viele Verfahren, und besonders Volksabstimmungen, dennoch entweder zum Teil oder vollständig von den gewählten Volksvertreterinnen und -vertretern kontrolliert. Dies sind Mischformen, die indirekte und direkte Demokratie miteinander verbinden. Während Formen, die von einer parlamentarischen Minderheit (zum Beispiel 1/3 des Parlaments in Dänemark oder Schweden) initiiert werden, unter der Art INITIATIVE und REFERENDUM laufen, sind die Verfahren, die von einer parlamentarischen Mehrheit initiiert werden, unter der Art PLEBISZIT zu finden.

Aus praktischen Gründen haben wir eine Liste von Abkürzungen entwickelt, welche die Zuordnung und den Vergleich erleichtern sollen. Die

verschiedenen Buchstaben leiten sich aus dem englischen Sprachgebrauch ab und markieren **im ersten** Buchstaben den Initiator eines Verfahrens, **im zweiten** die Form und **im letzten** die Art

des Verfahrens. Ein „+“-Zeichen zeigt an, dass der Vorgang der Initiative oder des Referendums mit einem Gegenvorschlag kombiniert ist.

Tabelle 1 – Verfahren

Form	Int. Abk.	Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlags	Initiator des Verfahrens	Entscheidungsträger	TYP
Bürger- oder Volksinitiative	PCI	Eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern	Dieselbe Gruppe	Die gesamte Wählerschaft	INITIATIVE
+ Gegen-vorschlag der Regierung	PCI+	Eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern (+Parlament)	Dieselbe Gruppe	Die gesamte Wählerschaft	INITIATIVE
Agenda-initiative	PAI	Eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern	Dieselbe Gruppe	Ein repräsentatives Staatsorgan	INITIATIVE
Initiative einer parlamentarischen Minderheit	AMI	Parlamentarische Minderheit	Dieselbe Minderheit	Die gesamte Wählerschaft	INITIATIVE
Volks- oder bürger-initiiertes Referendum	PCR	Parlamentarische Mehrheit	Eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern	Die gesamte Wählerschaft	REFERENDUM
+ Gegenvor-schlag	PCR+	Parlamentarische Mehrheit* (+ eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern)	Eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern	Die gesamte Wählerschaft	REFERENDUM
Vorschlag durch Referendum	PPR	Parlamentarische Mehrheit	Eine Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern	Ein repräsentatives Staatsorgan	REFERENDUM
Obliga-torisches Referendum	LOR	Parlamentarische Mehrheit	Das Gesetz	Die gesamte Wählerschaft	REFERENDUM
Referendum einer parlamen-tarischen Minderheit	AMR	Parlamentarische Mehrheit	Parlamentarische Minderheit	Die gesamte Wählerschaft	REFERENDUM
Durch ein repräsentatives Staatsorgan kontrol-liertes Plebiszit/ Volksab-stimmung	ATP	Parlamentarische Mehrheit	Dieselbe parlamentarische Mehrheit	Die gesamte Wählerschaft	PLEBISZIT
Durch ein repräsentatives Staatsorgan kontrol-liertes Plebiszit/ Volksab-stimmung mit Vetorecht	AVR	Parlamentarische Mehrheit	Ein repräsentatives Staatsorgan	Die gesamte Wählerschaft	PLEBISZIT

* Anstatt einer „parlamentarischen Mehrheit“ könnten es auch die Regierung oder das Staatsoberhaupt sein, die berechtigt sind, einen Vorschlag zu formulieren bzw. eine Abstimmung auszulösen.

Agendainitiativen und Referendumsvorschläge werden an ein repräsentatives Staatsorgan gerichtet, welches auch über sie entscheidet. Dennoch sind diese beiden Vorgehensweisen auch in unserer Typologie enthalten.

Drei TYPEN und elf Formen von Verfahren der modernen direkten Demokratie

Typ 1. INITIATIVE

Initiative Verfahren werden dadurch charakterisiert, dass eine Minderheit, normalerweise eine festgelegte Mindestzahl von Bürgerinnen und Bürgern, das Recht hat, der Öffentlichkeit ein neues oder überarbeitetes Gesetz vorzuschlagen. Die Entscheidung über diesen Vorschlag wird durch eine Volksabstimmung gefällt.

Anmerkung: Nur die Anfangsphase der Agendainitiative passt in diese Kategorie. Was anschließend geschieht, wird von der Regierung entschieden.

Form 1.1. Volks- oder Bürgerinitiative [PCI]

Ein direktdemokratischer Vorgang und ein politisches Recht, das einer gegebenen Zahl von Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, ihren eigenen Vorschlag auf die politische Tagesordnung zu setzen. Der Vorschlag kann zum Beispiel darin bestehen, die Verfassung zu ändern, ein neues Gesetz zu verabschieden oder ein bereits existierendes Gesetz zu ändern oder aufzuheben. Der Vorgang wird durch eine vorgeschriebene Anzahl an Wahlberechtigten initiiert. Die Befürworter einer Volksinitiative können eine Volksabstimmung zu ihrem Vorschlag erzwingen (vorausgesetzt ihr Vorschlag wird ausreichend unterstützt). Der Vorgang kann eine Widerrufs-klausel beinhalten, die den Befürwortern die Möglichkeit gibt, ihre Initiative zurückzuziehen. Wenn die Legislative den Forderungen der Initiative zum Teil oder ganz nachgekommen ist, kann dieser Fall zum Beispiel eintreten.

Dieser Vorgang kann Innovationen und Reformen hervorbringen: Er erlaubt den Bürgerinnen und Bürgern, auf das Gaspedal zu treten. Prinzipiell ermöglichen Initiativen dem Volk, seinen Willen durchzusetzen. In der Praxis stellen sie eine Möglichkeit dar, die Sicht der Bürgerinnen und Bürger mit der Sicht der Politikerinnen und Politiker in Einklang zu bringen.

Form 1.2. Volks- oder Bürgerinitiative + Gegenvorschlag der Regierung [PCI+]

Im Rahmen eines Vorgangs zur Volksinitiative hat ein repräsentatives Staatsorgan (normalerweise das Parlament) das Recht, einen Gegenvorschlag zum Erstvorschlag aufzusetzen. Dann wird über beide Vorschläge gleichzeitig durch eine Volksabstimmung entschieden. Wenn beide Vorschläge angenommen werden, kann durch eine besondere Entscheidungsfrage entschieden werden, ob der Vorschlag oder der Gegenvorschlag umgesetzt wird.

Form 1.3. Agenda-(bestimmende)-Initiative [PAI]

Eine Agendainitiative gibt einer festgelegten Zahl von wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern das Recht, dem Parlament (oder einen anderen staatlichen oder überstaatlichen Institution, zB. der EU-Kommission) die Einführung eines neuen Gesetzes oder einer Maßnahme vorzuschlagen. Dieser Antrag wird nur dem Parlament vorgelegt, nicht der gesamten Wählerschaft. Im Gegensatz zur Volksinitiative ist es hier das Parlament (bzw. die zuständige Institution), das darüber entscheidet, was konkret mit der Initiative geschieht.

Eine Agendainitiative kann auf verschiedenen Wegen institutionalisiert werden: zum Beispiel als Agendainitiative ohne Volksabstimmung, auf die ein konsultatives oder verbindliches Plebiszit folgt, oder als „Volksmotion“ (in der Schweiz). Die Volksmotion kann mit einem parlamentarischen Antrag identisch sein. Wenn sie angenommen wird, kann sie wie eine Volksinitiative behandelt werden (dies ist im schweizerischen Kanton Obwalden der Fall).

Form 1.4. Initiative einer parlamentarischen Minderheit [AMI]

Ein direktdemokratischer Vorgang und ein politisches Recht, das einer festgelegten parlamentarischen Minderheit (zum Beispiel ein Drittel des Parlaments) erlaubt, ihren eigenen Antrag auf die politische Agenda zu setzen, über den die Bürgerinnen und Bürger dann per Volksabstimmung entscheiden können.

Typ 2. REFERENDUM

Das Referendum ist ein direktdemokratischer Vorgang, der eine Volksabstimmung über ein wichtiges Sachthema (einen zur Abstimmung stehenden Vorschlag) beinhaltet, zum Beispiel über eine Verfassungsänderung oder eine Gesetzesvorlage. Die Wählerinnen und Wähler haben das Recht, den zur Abstimmung stehenden Vorschlag entweder anzunehmen oder abzulehnen.

Das Verfahren wird entweder vom Gesetz (--> obligatorisches Referendum), von einer festgelegten Mindestzahl von Bürgerinnen und Bürgern (--> Volksreferendum) oder von einer parlamentarischen Minderheit (--> Referendum einer parlamentarischen Minderheit) ausgelöst. Anmerkung: Eine Volksabstimmung, die ausschließlich von den repräsentativen Staatsorganen ausgelöst und kontrolliert wird, ist kein Referendum, sondern ein Plebiszit.

Form 2.1. Volks- oder bürgerinitiiertes Referendum [PCR]

Ein direktdemokratisches Verfahren und ein politisches Recht, das einer festgelegten Zahl an Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, ein Referendum zu initiieren, worüber dann die gesamte Wählerschaft entscheidet. Dabei kann es sich zum Beispiel um ein bestimmtes Gesetz handeln, das erlassen oder ersetzt werden soll.

In repräsentativen Demokratien fungiert dieses Verfahren als korrektive Maßnahme zur parlamentarischen Entscheidungsfindung und als Kontrolle über das Parlament und die Regierung. Das Volk oder „*Demos*“ (sprich: alle Wahlberechtigten) hat das Recht, im Nachhinein über Entscheidungen der Legislative zu bestimmen. Während die Volksinitiative als Gaspedal interpretiert werden kann, ist das Volksreferendum als Mittel anzusehen, das dem Volk erlaubt, auf die Bremse zu treten. In der Praxis stellen Volksreferenden (wie auch Volksinitiativen) eine Möglichkeit dar, die Sicht der Bürgerinnen und Bürger und die Sicht der Politikerinnen und Politiker in Einklang zu bringen.

Form 2.2. Volksreferendum + Gegenvorschlag [PCR+]

Dieses direktdemokratische Verfahren verbindet ein Volksreferendum gegen eine Entscheidung einer Regierung mit einem Referendum zu einem Gegenvorschlag. Wenn beide Vorschläge angenommen werden, kann eine Entscheidungsfrage gestellt werden.

Form 2.3. Vorschlag durch Referendum [PPR]

Dieses Verfahren gibt einer festgelegten Mindestzahl von Wahlberechtigten das Recht, einer zuständigen Behörde eine Volksabstimmung zu einem bestimmten Sachthema vorzuschlagen. Hierbei ist anzumerken, dass diese Forderung an ein repräsentatives Staatsorgan (normalerweise das Parlament – lokal oder national) gerichtet wird, die über das weitere Vorgehen entscheidet.

Form 2.4. Obligatorisches Referendum [LOR]

Dieses direktdemokratische Verfahren wird automatisch per Gesetz (normalerweise per Verfassung) ausgelöst und verlangt, dass den Wählerinnen und Wählern bestimmte Sachthemen zur Zustimmung oder Ablehnung unterbreitet werden. Ein bedingtes obligatorisches Referendum bedeutet, dass ein bestimmtes Thema nur unter gewissen Umständen zur Wahl steht. In Dänemark zum Beispiel wird die Abgabe von Kompetenzen an internationale Organisationen durch Volksabstimmung entschieden, wenn mehr als die Hälfte aber weniger als vier Fünftel des Parlaments einem solchen Vorschlag zustimmen. Bedingungslose Referenden haben keine Schlupflöcher (in der Schweiz, zum Beispiel, müssen Verfassungsänderungen immer durch eine Volksabstimmung entschieden werden).

Form 2.5. Referendum einer parlamentarischen Minderheit [AMR]

Ein direktdemokratisches Verfahren, bei dem eine parlamentarische Minderheit das Recht hat, eine Entscheidung, die von der parlamentarischen Mehrheit getroffen wurde, den Wählerinnen und Wählern zur Zustimmung oder Ablehnung vorzulegen. Dieser Vorgang gibt einer parlamentarischen Minderheit die Möglichkeit auf die Bremse zu treten und den Wählerinnen und Wählern das letzte Wort zu geben.

Typ 3. PLEBISZIT

Ein Plebiszit ist eine „von oben“ kontrollierte Volksbefragung. Es sind Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger (der Präsident, die Premierministerin, das Parlament), die darüber entscheiden, wann und worüber das Volk gebeten wird, seine Stimme abzugeben oder seine Meinung zu äußern. Anstatt ein aktiver und kontrollierender Teil des Vorgangs zu sein, werden das Volk und seine Stimme ein Mittel zum Zweck, der von einer Staatsmacht bestimmt wird.

Plebiszite geben regierenden Politikern zusätzliche Macht über die Bürgerinnen und Bürger. Sie werden genutzt, um die Verantwortung für kontroverse Fragen an andere zu delegieren. Sie dienen auch dazu, Entscheidungen zu legitimieren, die schon längst von der Regierung getroffen wurden. Plebiszite mobilisieren die Menschen hinter den Staatsoberhäuptern und Parteien. Und sie werden von Behörden genutzt, um die Autorität eines anderen repräsentati-

ven Staatsorgans zu umgehen. Das Ziel eines Plebiszits ist nicht, die Demokratie zu implementieren, sondern die Regierung mithilfe „des Volkes“ zu stärken oder zu retten.

Die IRI-Typologie unterscheidet zwischen zwei Formen des Plebiszits: Plebiszit und Plebiszit mit Vetorecht.

Form 3.1. Plebiszit (Durch die Regierung kontrollierte Volksabstimmung) [ATP]

Ein Verfahren zur Volksabstimmung, dessen Nutzen allein im Kontrollbereich eines repräsentativen Staatsorgans liegt. Bei dieser Form ist der Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlags und der Initiator des Verfahrens derselbe (zum Beispiel das Parlament oder der Präsident).

Form 3.2. Plebiszit mit Vetorecht (Durch die Regierung kontrollierte Volksabstimmung) [AVP]

Ein Verfahren zur Volksabstimmung, dessen Nutzen allein im Kontrollbereich eines repräsentativen Staatsorgans liegt. Bei dieser Form ist der Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlags und der Initiator des Verfahrens NICHT derselbe. Eine Regierung oder ein Staatsoberhaupt kann zum Beispiel eine Entscheidung des Parlaments ablehnen (Veto einlegen) und an die Bürgerinnen und Bürger zur Volksabstimmung weitergeben; daher der Name Plebiszit mit Vetorecht.

Quellen: IRI Guidebook to Direct Democracy 2010, mit besonderem Dank an den Verfasser dieses Abschnittes: Rolf Büchi, Initiative and Referendum Institute Europe, mehr Informationen finden Sie auf www.iri-navigator.com www.iri-europe.org

Die Welt der direkten Demokratie steht vor großen Herausforderungen. Die Globalisierung des Kapitalismus ist trotz einiger Schwächen auf dem Vormarsch. Aber die Demokratisierung hat über die letzten Jahre einige Rückschläge erlitten. Für viele Menschen hat sich gezeigt, dass sie sich zwar als Konsumentinnen, und Kunden, eventuell sogar als Investoren am Weltgeschehen beteiligen konnten – aber immer seltener als politisch aktive Bürgerinnen und Bürger. Um mit der wirtschaftlichen Globalisierung Schritt zu halten, muss auch die Demokratie grenzübergreifend werden, denn sonst werden alle Erfolge der modernen repräsentativen Demokratie in Frage gestellt. In den etablierten Demokratien droht ein Aushöhlen der Demokratie, weil die existierenden demokratischen Systeme nur innerhalb ihrer jeweiligen Staaten organisiert und befugt sind – und genau diese im Zuge der Globalisierung tendenziell die Kontrolle über ihre eigenen Angelegenheiten zunehmend verlieren. Nationalstaatlich organisierte Demokratien sind wie Schiffe, deren Steuerruder immer öfter das Wasser nicht mehr erreichen können. Dies ist zum Beispiel bei vielen Umweltproblemen der Fall, gegen die die Maßnahmen eines einzelnen Staates vermutlich nicht viel ausrichten können, da Umweltprobleme keine Landesgrenzen kennen. Die daraus resultierende Krise der Ineffektivität wird dadurch verstärkt, dass viele Demokratien zugleich eine Krise der Glaubwürdigkeit erleben: Ihre politischen Parteien leiden an Mitgliederschwund, immer weniger Menschen gehen wählen, und gewählte Amtspersonen werden verdächtigt, ihre Macht zu missbrauchen, um hauptsächlich eigene Interessen durchzusetzen.

Die Demokratien dieser Welt müssen daher sowohl direkter als auch grenzübergreifender werden. Dieser doppelte Ansatz hat bereits begonnen – nicht zuletzt in Europa, wo der Prozess der Europäischen Integration über die letzten 30 Jahre langsam das, was einmal als internationales Wirtschaftsprojekt begonnen hatte, in ein grenzübergreifendes politisches Projekt verwandelt hat. Die Bürgerinnen und Bürger Europas haben ihre Meinung inzwischen mehr als fünfzig Mal in Volksabstimmungen zu wichtigen europäischen Sachthemen geäußert, angefangen mit Entscheidungen in Frankreich, Dänemark, der Schweiz und Norwegen im Jahre 1973 bis hin zur irischen Ratifikation des Vertrags von Lissabon im September 2009.

In mindestens einem entscheidenden Punkt bildet die neue europäische 'Verfassung' (der Vertrag von Lissabon) einen Meilenstein für die Demokratie: Zum ersten Mal auf der ganzen Welt wird das Prinzip der partizipatorischen Demokratie auf der transnationalen (grenzübergreifenden) Ebene anerkannt. Hierzu ist ein neues direktdemokratisches Instrument geschaffen worden: die „Europäische Bürgerinitiative“. Wenn diese 2011 in Kraft tritt, verfügt jede beliebige Gruppe von mindestens einer Million EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus mehreren Mitgliedsstaaten über das gleiche Recht, das bisher nur dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat zustand: das Recht, der Europäischen Kommission neue Gesetze vorzuschlagen.

Wie auch bei der Einführung der direkten Demokratie auf lokaler und nationaler Ebene drehte

sich die Diskussion auf europäischer Ebene nicht so sehr darum, **ob** mehr direkte Bürgerbeteiligung geschaffen werden sollte, sondern **wie** dies geschehen kann. Aus diesem Grund hat die EU im Jahre 2010 nicht nur ein umfangreiches öffentliches Konsultationsverfahren organisiert, sondern sich auch auf umfassende Regeln zur Implementierung geeinigt. Die beschlossene Verordnung sprach zwar alle grundlegenden Fragen der praktischen Vorgehensweise an, blendete den grossen Bedarf an einer unterstützenden demokratischen Infrastruktur aber noch weitgehend aus. Von einer solchen Infrastruktur wird jedoch mittelfristig abhängen, wie sich die Bürgerinnen und Bürger auf das neue Instrument vorbereiten und es nutzen können. Der Beratungsbedarf reicht von rechtlichen Aspekten über notwendige Übersetzungen bis hin zur Befähigung zur Umsetzung. Ab 2011 wird uns die praktische Umsetzung dieses ersten grenzübergreifenden direktdemokratischen Instruments zeigen, wo genau die Möglichkeiten und Grenzen liegen.

Planung, Beratung, Gleichstellung

Einer der wichtigsten Nebeneffekte der weltweit zunehmenden Einführung und Nutzung direktdemokratischer Instrumente ist das Interesse, das internationale Organisationen für diese moderne Form der Demokratie bekunden. Neben globalen Organisationen wie der UNO, der Weltbank und dem Forum der Föderationen, hat der Europarat (dem 47 Länder angehören) Richtlinien für „freie und faire Initiativen und Referenden“ entworfen, in denen er vor zu hohen Unterschriftsforderungen, unrealistisch kurz gesetzten Fristen und unnötig hohen Anforderungen an die Mindestabstimmungsbeteiligung warnt. Mehr denn je haben akademische Einrichtungen und nicht-staatliche Organisationen in vielen Teilen der Welt damit begonnen, sich stärker mit den Vorgängen und praktischen Abläufen direkter Demokratie auseinanderzusetzen.

Die Entwicklungen der letzten 25 Jahre stellen einen grossen Schritt nach vorn dar, da in dieser Zeit nicht nur die rechtlichen Grundlagen für Initiativen und Referenden geschaffen wurden, sondern diese – wenn auch hauptsächlich auf lokaler Ebene – in vielen asiatischen Ländern und beinahe in ganz Südamerika tatsächlich umgesetzt wurden. Auf der lokalen Ebene profitiert die Demokratie von der Tatsache, dass viele Länder ihre Verwaltungen dezentralisiert haben, was zu einem größeren Einfluss neuer Gruppen von Bür-

gerinnen und Bürgern geführt hat. In Indien zum Beispiel wurde die Einführung einer politischen Organisation (der panchayat, der Gemeinderat) auf Dorfebene mit einer Regel kombiniert, die besagt, dass mindestens ein Drittel aller Ausschüsse von Frauen besetzt sein muss.

In Taiwan, Südkorea und Japan haben Instrumente der direkten Demokratie auf lokaler Ebene erstmalig Millionen von Menschen die Möglichkeit gegeben, ihre ersten Schritte in Richtung einer politischen Beteiligung zu gehen. Der Weg zur Demokratie verläuft jedoch nicht immer glatt: Sowohl in Asien als auch in Südamerika stößt die neue demokratische Praxis immer wieder auf jahrhundertealten Autoritarismus – und nicht immer geht die Demokratie aus diesen Konflikten als Siegerin hervor.

Unsere Aufgabe ist es nun, die wachsende und zunehmend komplexere Welt der direkten Demokratie gezielt und intelligent zu unterstützen. Wir haben dabei ein klares Ziel vor Augen: die nachhaltige Stärkung der Volkssouveränität. Wir müssen aber auch Geduld haben, und niemals die alten oder neuen Bedrohungen für die Demokratie vergessen. Dies erfordert einen permanenten Zugewinn an und Austausch von Wissen, die Entwicklung und Pflege der verfügbaren Instrumente und die intensive Nutzung der Rechte zur Durchführung von Initiativen und Referenden auf allen politischen Ebenen. Was für andere Instrumente des sozialen und politischen Lebens zutrifft, das gilt auch für die direkte Demokratie: Es gibt kein fertiges Einheitsmodell. Jede politische Gemeinschaft und jede neue Generation muss ihr einen eigenen demokratischen Feinschliff verpassen, der unabdingbar ist, um das System an die aktuellen Gegebenheiten und Notwendigkeiten anzugleichen, und um eine solide Basis für die Zukunft zu schaffen. Der Lernprozess hierfür ist vielfältig: Er verlangt, dass man an seiner eigenen Praxis arbeitet, aber gleichzeitig immer im Auge behält, was anderenorts geschieht.

So muss ein Aktivist für die direkte Demokratie in Neuseeland heute vor allem dafür kämpfen, dass die Referenden, die durch Bürgerinitiativen erreicht werden, einen verbindlichen Status erlangen. In Deutschland hingegen müssen Demokratinnen sich vor allem darauf konzentrieren, die zur Durchführung eines Referendums benötigten Mindestanzahlen von Unterschriften und abgegebenen Stimmen zu senken, da sie in den meisten Fällen zu hoch sind. In beiden

Fällen sind die Instrumente der direkten Demokratie vorhanden, aber sie werden bisher selten genutzt, da sie – bis jetzt – nicht das halten, was sie versprechen: eine freie und faire Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungen über Sachthemen, die sie persönlich betreffen. Aber selbst die oftmals relativ schwachen direktdemokratischen Elemente, die – trotz aller Schwierigkeiten – bereits in vielen Ländern vorgesehen sind, können dazu genutzt werden, den Vorgang voran zu bringen.

Daher ist es sehr aufschlussreich, einen Blick auf die Teile der Welt zu werfen, in denen direktdemokratische Verfahren bereits ein fester Bestandteil des politischen Systems sind – zum Beispiel die Schweiz, die USA und Uruguay. In diesen Ländern ist es nicht ungewöhnlich, direktdemokratische Verfahren in Bewegung zu setzen, um die Spielregeln der (direkten) Demokratie ganz konkret zu verändern. Auf diese Weise kann die moderne direkte Demokratie des 21. Jahrhunderts ein Schlüssel zur Demokratie selbst sein.

Bevor wir zu einigen Beispielen und Geschichten über die moderne direkte Demokratie in Europa und der Welt kommen, lassen Sie uns noch einmal die ersten drei Kernpunkte dieses Kapitels zusammenfassen:

1.: Die moderne direkte Demokratie – im Gegensatz zu antiken und mittelalterlichen Formen – ist heute ein integraler Teil repräsentativer Regierungsformen. Mehr noch, direktdemokratische Regelungen und Verfahren sind ein zunehmend notwendiges Element repräsentativer Demokratie geworden. Durch die Zusammenführung von indirekten (parlamentarischen) und direkten (partizipativen) Verfahren kann die repräsentative Demokratie erst wirklich repräsentativ werden.

2.: Die beiden Länder der Welt, in denen Bürgerinitiativen und Referenden schon seit vielen Jahren Teil des repräsentativen politischen Systems sind – die Schweiz und die Vereinigten Staaten von Amerika – können uns lehren, dass die Demokratie ständig in Bewegung ist und dies auch bleiben muss. Beide Länder haben viele Erfahrungen gesammelt und sowohl Erfolge gefeiert als auch Niederlagen erlitten. Diese Erfahrungen müssen unbedingt bei der Entwicklung der direkten Demokratie für so ein vielschichtiges partizipatorisches politisches System wie die Europäische Union in Betracht gezogen werden.

Und 3.: Es besteht ein dringlicher Bedarf an besseren, international einheitlichen und allgemein anerkannten Definitionen und Begriffen, die in der wachsenden Welt der direkten Demokratie verwendet werden. Die in diesem Kapitel vorgestellte „Typologie der modernen direkten Demokratie“ bietet eine solche Grundlage für ein besseres internationales Verständnis. Sie ermöglicht uns eine genauere Planung, einen Vergleich und eine optimale Umsetzung über nationale Grenzen und Sprachen hinweg.

Dieses Handbuch der Green European Foundation und des Initiative and Referendum Institute Europe untersucht Zusammenhänge, Hintergründe, Möglichkeiten und Grenzen der neuen Europäischen Bürgerinitiative (EBI), die von der EU mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde. Wir betrachten die EBI als:

- ein Element der modernen repräsentativen Demokratie;
- einen direktdemokratischen Vorgang; und schließlich;
- eine Form von Initiative, präziser eine Agenda (-bestimmende) Initiative [PAI].

Mit Hilfe dieser Leitbegriffe können wir die Europäische Bürgerinitiative klar von anderen, ähnlichen Verfahren abgrenzen, zum Beispiel von einer (Massen-) Petition (die es übrigens auch auf der EU-Ebene gibt) und auf der anderen Seite von anderen Formen von Bürgerinitiativen wie Volksbegehren (mit oder ohne Gegenvorschlag [PCI, PCI+]), die Volksentscheide zu Sachfragen auslösen. Diese ersten Erkenntnisse lassen uns auch zwischen einem direktdemokratischen EBI-Vorgang (von unten nach oben) und anderen Formen der Bürgerbeteiligung (von oben nach unten) differenzieren, die ebenfalls in Artikel 11.1-3 des Vertrags von Lissabon vorgesehen sind. Und nicht zuletzt bestätigen diese Erkenntnisse das demokratische Grundprinzip, das im Vertrag von Lissabon verankert ist: Die indirekte (parlamentarische) und die direkte (partizipatorische) Demokratie werden prinzipiell auf die gleiche Ebene gestellt.

Im wirklichen Leben dreht sich aber natürlich nicht alles – manchmal sogar herzlich wenig – um Prinzipien, Normen und Werte. Stattdessen liegt das Augenmerk meist auf Leistung, Ergebnissen und dem materiellen Nutzen. Deshalb darf diese erste Begutachtung der modernen direkten Demokratie als Teil einer repräsentativen Regie-

rungsform nicht nur aus einer normativen und theoretischen Perspektive gesehen werden. Wir müssen auch die praktischen Anwendungen der modernen direkten Demokratie in Europa und im Rest der Welt genauer unter die Lupe nehmen.

Die größten Veränderungen haben in dieser Hinsicht im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts stattgefunden, als nach all den heißen und kalten Kriegen die Bemühungen um eine demokratischere Welt mit einer erneuerten Ernsthaftigkeit vorangetrieben werden konnten. Diese Entwicklung ging natürlich nicht ohne Bedrohungen und Gegenbewegungen von statten – zum Beispiel die Globalisierung des Ringens um Rohstoffe oder die „Antiterror“-Maßnahmen, die einige Regierungen infolge von Ereignissen wie dem 11. September getroffen haben. Zudem hat sich die Demokratisierung in einigen Ländern der Welt, die wir eigentlich schon als freie oder zumindest halbwegs freie Nachbarn angesehen hatten, zurückentwickelt.

Dennoch kann man interessanterweise feststellen, dass die meisten Länder der Welt (oder zumindest deren Bürgerinnen und Bürger) immer wieder versuchen, die oftmals in der Verfassung verankerten Prinzipien der modernen direkten Demokratie in die Praxis umzusetzen. In Europa, dem amerikanischen Doppelkontinent, Asien, Ozeanien und Afrika, ja, auf der ganzen Welt hat die Idee der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am öffentlichen Leben in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends einige entscheidende Schritte nach vorn getan.

Obwohl der weltweite Einsatz von direktdemokratischen Instrumenten durch eine Reihe von Volksabstimmungen in Asien, Europa und Lateinamerika geprägt wurde, wurden viele dieser Abstimmungen von oben initiiert und waren oft ein Beispiel für ein fehlgeschlagenes Plebiszit. Andere konnten wegen der starken Einschränkungen und Hürden im Abstimmungsprozess nicht die erforderliche Unterstützung erreichen. In vielen Ländern, unter anderem in Venezuela, Taiwan, Ungarn, Irland und Bolivien, sind Pläne von Staatsoberhäuptern und Regierungen gescheitert, da sie keine Mehrheit für ihre politischen Vorschläge erlangen konnten. Während Venezuelas Präsident Hugo Chavez ein Plebiszit zur Stärkung seiner Macht zunächst verlor, im zweiten Anlauf aber gewann, hatten ähnliche Versuche in Honduras (Mitte 2009) und Madagaskar (Ende 2010) Militärputschs zur Folge. In Taiwan erreichten zwei Volksinitiativen zur Auf-



Ein Referendum über ein Casino in Taiwan (Oktober 2009)

nahme engerer Beziehungen mit der UNO nicht die Mindestbeteiligung, und so wurden die an sich positiven Ergebnisse der Abstimmungen für ungültig erklärt. In Ungarn hatten zwei Bürgerinitiativen gegen die Pläne der Regierung, neue Gesundheits- und Studiengebühren zu erheben, Erfolg. Das zog die Auflösung der sozial-liberalen Koalition von Premierminister Ferenc Gyurcsany und später, Mitte 2010, die Rückkehr einer schon bald übermütigen nationalkonservativen Regierung unter Viktor Orban nach sich.

Jüngste Entwicklungen haben eine weitere Welle an grundlegenden Erfahrungen mit Initiativen und Referenden auf Lokal- und Landesebene mit sich gebracht – so zum Beispiel in Deutschland, wo die Bürgerinnen und Bürger von Berlin zum allerersten Mal über eine wichtige Sachfrage abstimmen durften.

Obwohl Deutschland eines der weltweit letzten Länder unserer Zeit ist, in dem das Volk bei wichtigen Sachfragen auf nationaler Ebene (noch) kein Mitspracherecht hat, haben die Deutschen seit der Wiedervereinigung vor zwanzig Jahren auf allen anderen politischen Ebenen Initiativ- und Referendumsrechte eingeführt. Während sich Europas bevölkerungsreichstes Land eine direktdemokratischere Grundhaltung aneignete, wurde auch der erste direktdemokratische Vorgang in die Europäischen Verträge eingeführt (hierüber können Sie im nächsten Teil dieses Handbuchs mehr lesen). Zunächst wollen wir auf die jüngsten Ereignisse in Deutschland eingehen, wo 2010 einerseits zwei wichtige regionale Volksabstimmungen durchgeführt wurden: In Bayern gab es eine Bürgerinitiative für ein Rauchverbot, und in Hamburg haben die Bürger in einem klaren Volksentscheid gegen eine neue Schulreform gestimmt. Andererseits stellt der Streit um ein Immobilienprojekt im Zentrum von Stuttgart die Folge einer Nicht-Abstimmung dar. Zum Kontext unser Schwerpunktthema:

Schwerpunktthema 4:

Die moderne direkte Demokratie in Deutschland

Die Bundesländer Hessen und Bayern haben einen Sonderstatus, da es hier ein gesetzlich festgelegtes Verfassungsreferendum (nach dem schweizerischen und US-amerikanischen Modell) gibt: Jegliche Änderung der Landesverfassung muss direkt vom Volk ratifiziert werden. Bis 1994 galt in Bremen die Regelung, dass Verfassungsänderungen durch eine Volksabstimmung entschieden werden mussten, wenn das Parlament nicht einstimmig dafür war. In sechs Bundesländern haben die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit eines Volksbegehrens, aber ein Volksentscheid ist nicht vorgesehen. Alle deutschen Bundesländer haben Volksbegehren und Volksentscheide, durch die die Bürgerinnen und Bürger über wichtige Sachfragen abstimmen können. Verfassungsänderungen können in allen Bundesländern außer Hessen und dem Saarland durch Volksinitiativen gefordert werden. Einige Gegenstände sind jedoch generell „tabu“: Initiativen, die in ausgeprägtem Maße den Landeshaushalt, die Steuern, die Verbrauchssteuern, andere Steuern und Beamtgehälter angehen, sind unzulässig (das sogenannte „Finanztabu“). Diese Nichtzulassung von bestimmten Themen ist häufig Gegenstand von Gerichtsverhandlungen.

Die Bürgerinnen und Bürger Hamburgs und Brandenburgs nehmen am häufigsten ihr Recht auf Initiativen wahr. Jedoch hat in Brandenburg noch nie ein Volksentscheid stattgefunden, da bis jetzt keine Initiative die notwendigen Voraussetzungen erfüllt hat – ein Grund dafür ist sicher das Verbot der freien Unterschriftensammlung. Andere Bundesländer, in denen bis jetzt keine Volksabstimmungen stattgefunden haben, sind Baden-Württemberg, das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern. Dies ist kein Wunder, da diese Länder sehr hohe rechtliche Hürden aufgebaut haben.

Die Mehrzahl der bisher 18 in der Bundesrepublik abgehaltenen von Bürgerinnen und Bürgern initiierten Volksabstimmungen hat in Hamburg und Bayern stattgefunden. Zuletzt ging es um eine Initiative zum Rauchverbot (in Bayern) und über ein Referendum zu einer Schulreform (in Hamburg). Dazu muss man sagen, dass die deutschen direktdemokratischen Verfahren nicht zwischen vorschlagenden Initiativen [PCI] und ablehnenden Referenden [PCR] unterscheiden: Das Instrument des Volksbegehrens kann für beide Zwecke genutzt werden.

Deutschlands direktdemokratische Reformwelle kann in zwei Phasen unterteilt werden: Zwischen 1990 und 1998 wurden direktdemokratische Verfahren in allen Bundesländern eingeführt, in einigen Fällen auch reformiert. In der zweiten Phase – die noch immer anhält – kann man einen leichten Trend zu parlamentarischen Reformdebatten und zu Reformen existierender Vorschriften erkennen. In den meisten Fällen werden punktuelle Änderungen bezüglich der Mindestbeteiligung und der Zeitspannen vorgenommen. (In Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Rheinland-Pfalz wurden in den letzten Jahren aber auch größere Reformen durchgeführt.)

Gleichzeitig gab es aber auch Negativentwicklungen: Die Ergebnisse einiger Volksabstimmungen wurden von den Parlamenten ignoriert (Hamburg, Schleswig-Holstein), und während der 1990er Jahre gab es einige Gerichtsentscheidungen, die die weitere Ausbreitung der direkten Demokratie blockiert haben. Aber die jüngsten Volksentscheide in Bayern und Hamburg haben all diejenigen ermutigt, die für das Mitspracherecht der Bürgerinnen und Bürger auch auf Bundesebene sind – etwas, das bislang von der CDU/CSU erfolgreich verhindert wurde.

Da diese Instrumente nur durch eine Änderung der Bundesverfassung eingeführt werden können und dafür eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Bundestag erforderlich ist, ist die Zustimmung der CDU/CSU absolut notwendig. Der erste fehlgeschlagene Versuch einer Verfassungsänderung fand Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Verfassungsreform nach der Wiedervereinigung statt; der zweite Anlauf im Jahre 2002 wurde von der amtierenden Koalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen vorgelegt. Dem Vorschlag stimmte zwar eine Mehrheit des Bundestages zu, aber nicht die benötigte Zwei-Drittel-Mehrheit. Eine dritte Abstimmung zur Einführung bundesweiter Volksentscheide scheiterte im November 2010. Obwohl nach Meinungsumfragen eine klare und stabile Mehrheit von mehr als 75% der Deutschen für eine repräsentativere Demokratie eintritt, blockiert eine Minderheit der Abgeordneten noch immer eine solche Reform der Machtbeteiligung.

Quellen: IRI Guidebook to Direct Democracy 2008, mit besonderem Dank an: Theo Schiller, Initiative and Referendum Institute Europe.

Mehr Informationen finden Sie unter www.mehr-demokratie.de

Deutschland ist bei weitem nicht das einzige Land Europas, in dem zurzeit die Möglichkeiten und Chancen der modernen direkten Demokratie als wesentlicher Bestandteil eines repräsentativen Systems heftig diskutiert werden. Es wird jedoch nicht nur diskutiert: Es gibt viele konkrete und praktische Reformansätze. So zum Beispiel auch in Schweden, wo die neue Verfassung – die seit Anfang 2011 gilt – das Recht auf lokale und regionale Bürgerinitiativen eingeführt hat. Oder in Bulgarien, wo das Parlament sich 2010 auf die Einführung einer ganzen Reihe von Initiativ- und Referendumsrechten auf allen politischen Ebenen geeinigt hat. Die zentrale Frage, die immer mit dem Thema der modernen direkten Demokratie verbunden ist, geht über die reine Diskussion, ob es ein Recht auf Bürgerinitiativen geben sollte oder nicht, hinaus. Die zentrale Frage dreht sich vielmehr um das wie. Eigentlich ist es eine ganze Reihe von Fragen: WIE sollen diese (neuen) Instrumente aussehen, damit sie eine wirksame und bürgerfreundliche Form der Machtbeteiligung darstellen? WIE können sie bestimmte wichtige Sachthemen und Punkte auf der politischen Tagesordnung vorantreiben und/oder blockieren? Und WIE können die Verfahren und Praktiken der modernen direkten Demokratie durch eine gut entwickelte und vielseitige Infrastruktur wirksam unterstützt werden? Diese drei WIE-Fragen stehen selbstverständlich im Mittelpunkt der Bemühungen, die neue Europäische Bürgerinitiative zum Erfolg zu führen. Sie werden in den folgenden Teilen dieses Handbuchs eingehend behandelt.

Bevor wir uns auf die Europäische Bürgerinitiative konzentrieren, wollen wir zunächst einen Blick auf die stetig wachsende Welt der modernen direkten Demokratie werfen, wobei wir eine kurze Einschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der Bürgerbeteiligung rund um die Welt abgeben wollen. Mit Beginn des zweiten Jahrzehnts dieses neuen Jahrtausends erheben mehr und mehr Bürgerinnen und Bürger auf der ganzen Welt ihre Stimmen. Sie setzen ihre eigenen Fragen auf die politische Tagesordnung und werden zunehmend mehr in Entscheidungsfindungen zu wichtigen Sachthemen mit einbezogen. Über die letzten 25 Jahre hat die partizipatorische Demokratie einen enormen Aufschwung erlebt. Mehr als die Hälfte aller Referenden und Plebiszite, die jemals abgehalten wurden, fallen in diesen Zeitraum. Es gibt nur noch sehr wenige Länder, in denen es gar keine Form von direktdemokratischer Beteiligung auf nationaler oder regionaler Ebene gibt.

Neun von zehn Ländern oder Gebieten der Welt kennen inzwischen ein oder mehrere Instrumente der modernen partizipatorischen Demokratie. Mancherorts bedeutet dies tatsächlich das direktdemokratische Recht auf Initiativen und Referenden. Aber in vielen Ländern hat das Volk auch die Möglichkeit einen gewählten Repräsentanten vor Ende seiner Amtszeit abzuwählen (Abberufungswahl), oder ein Plebiszit zu halten (ein Referendum, das ausschließlich von der Regierung oder dem Staatsoberhaupt organisiert wird), was aber eher ein Instrument der Staatsorgane als der Bürgerinnen und Bürger darstellt.

2.4 Die globale Perspektive: undemokratische Rahmenbedingungen sind noch immer ein Problem

Der Trend ist eindeutig: Direktdemokratische Instrumente sind ein wesentlicher Bestandteil der heutigen repräsentativen Demokratie. In vielen Fällen jedoch werden Initiativen und Referenden nicht als positive Ergänzung zur repräsentativen Demokratie gesehen, sondern eher als Konkurrenz oder sogar als Bedrohung. Das ist oft die Folge von wenig hilfreichen und ungerechten Rahmenbedingungen – zum Beispiel eingeschränkte Informationsfreiheit und mangelnde Meinungsfreiheit oder schlecht organisierte direktdemokratische Verfahren.

Wenn beispielsweise eine Mindestbeteiligung von 50% benötigt wird, damit das Ergebnis eines Referendums für gültig erklärt werden kann (d.h. mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten müssen zur Abstimmung gehen), passiert es häufig, dass die üblichen „Ja“- und „Nein“-Kampagnen von Boykottaufrufen begleitet werden. Wenn sodann der Boykott erfolgreich ist, werden die Nichtwählerinnen und Nichtwähler effektiv zu den Nein-Wählern gezählt, die Mindestbeteiligung wird nicht erreicht, und das Ergebnis der demokratischen Abstimmung wird verfälscht (auch wenn eine klare Mehrheit der Wahlberechtigten mit „Ja“ gestimmt hat, ist das Ergebnis der Wahl ungültig).

Es kann auch passieren, dass entschieden undemokratische Regime von einem Plebiszit Gebrauch machen, um so mit einer von oben organisierten Volksabstimmung die Meinungsbildung und die Entscheidungsfindung zu manipulieren (eventuell auch um ein gewähltes Parlament zu umgehen). Problematisch ist es auch, wenn Gruppen von finanzstarken Interessenvertretungen versuchen, die gesetzlichen Möglichkeiten zu Initiativen und Referenden für ihre Zwecke zu missbrauchen.

Tabelle 2: Ein weltweiter Vergleich. Nationalstaatliche Volksabstimmungen zu Sachthemen: wann und wo (1793-2010)

Zeit-raum	Europa	Asien	Amerikanischer Doppelkontinent	Ozeanien	Afrika	Summe	Durchschnitt pro Jahr
1793-1900	58	0	3	0	0	61	0,6
1901-1910	14	0	0	4	0	18	1,8
1911-1920	21	0	3	5	0	29	2,9
1921-1930	36	1	2	6	0	45	4,5
1931-1940	40	0	7	6	0	53	5,3
1941-1950	36	2	3	11	0	52	5,2
1951-1960	38	13	3	5	9	68	6,8
1961-1970	44	22	4	7	19	96	9,6
1971-1980	116	50	8	14	34	222	22,2
1981-1990	129	30	12	7	22	200	20,0
1991-2000	235	24	76	15	35	385	38,5
2001-2010	157	28	39	20	32	276	30,0
Summe	924	170	160	100	151	1516	7,0
Anteil in %	60,9	11,8	10,5	6,6	10,2	100	

Die Gefahr dazu besteht, wenn keine entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen vorhanden sind, die einen freien und fairen Abstimmungsprozess garantieren.

Im Jahre 2010 haben weltweit mehrere Dutzend Volksabstimmungen auf der nationalen Ebene stattgefunden, was die Gesamtzahl solcher Volksabstimmungen auf 1506 erhöht (gezählt seit dem Jahre 1793, als sechs Millionen Französischen und Franzosen zum allerersten Mal die Möglichkeit hatten, über ihre neue Verfassung abzustimmen). Die jüngsten Volksabstimmungen befassten sich mit sehr unterschiedlichen Themen: Islands Schuldenerückzahlung (6. März 2010), eine schweizerische Volksinitiative gegen Tierquälerei und für einen besseren Rechtsschutz von Tieren (7. März 2010), Sloweniens Bürgerzustimmung zur Kooperation mit der EU bei der Klärung von Grenzstreitigkeiten (5. Juni 2010) und die neuen Verfassungen Kenias (4. August 2010) und der Türkei (12. September 2010). Im November 2010 fanden alleine in den Bundesstaaten der USA über 150 landesweite Volkabstimmungen statt, in Madagaskar ordnete der Präsident ein Plebiszit an, auf den Cook-Inseln wurde über eine Verkleinerung des nationalen Parlamentes abgestimmt und in der Schweiz standen zwei Volksinitiativen (mit Gegenvorschlag und Stichfrage!) zur Abstimmung. Kurz gesagt, Initiativen und Referenden sind ein regulärer Bestandteil von Volksentscheiden über wichtige Sachthemen oder zur Auswahl von Kandidatinnen und Kandidaten/Parteien für Wahlen geworden.

Wenngleich die Aussagekraft der oben genannten Zahlen nur begrenzt ist, da sie nur Volksentscheide über Sachthemen auf der nationalen Ebene widerspiegeln, zeigen sie dennoch deutlich, dass der Einsatz direktdemokratischer Instrumente in der Tat gestiegen ist. Er ist in Wirklichkeit noch viel stärker gestiegen, da die obigen Zahlen nur die Spitze des Eisbergs abbilden: Sie decken beispielsweise nicht die Initiativen und Referenden auf Bundeslands-/Bundesstaatsebene von Ländern wie Deutschland oder den USA ab.

Lassen Sie uns jetzt einen genaueren Blick darauf werfen, wie und wo Initiativen und Referenden außerhalb von Europa eine Rolle spielen:

Der asiatisch-pazifische Raum

Asien kämpft nach einer Phase autokratischer Rückschläge, wie sie zum Beispiel in Thailand, Malaysia und Bangladesch zu verzeichnen waren, weiter um die Stärkung der demokratischen Kräfte. Die Demokratisierung der asiatischen Demokratie hat großes Potential, aber es gibt auch starke Kräfte und Interessenvertretungen, die eine solche Entwicklung behindern. Länder und Regionen, die man genauer beobachten sollte, sind unter anderem Korea, Taiwan, Hong Kong, die Philippinen, Japan, Indonesien und Indien, denn hier wurden Wahlen kürzlich mit mehreren Vorschlägen und Anfragen zur Festigung der Bürgerbeteiligung bei wichtigen Sachfragen verbunden.

In Korea hat eine Reihe von innerstaatlichen und internationalen Herausforderungen und Ideen, wie zum Beispiel das Freihandelsabkommen mit den USA und Pläne zum Ausbau eines landesweiten Wasserstraßennetzes, für dringende Forderungen nach einer partizipatorischeren Demokratie gesorgt. Dasselbe geschah in Taiwan, wo ein Freihandelsabkommen mit China Kampagnen zur Unterschriftensammlung für eine Volksabstimmung nach sich zog. Auf den Philippinen und in Thailand wurden Verfahren moderner direkter Demokratie wie die Bürgerinitiative und das gesetzlich vorgeschriebene Verfassungsreferendum als Teil einer demokratischen Reformdebatte eingeführt. Und in mehreren Bundesstaaten und vielen Stadtgebieten Indiens wurden in den vergangenen Jahren neue Formen der partizipatorischen – aber noch nicht der direkten – Demokratie eingeführt.

Diese neuen Erfahrungen, die auf subnationaler Ebene gesammelt werden, begünstigen die Möglichkeit einer Reform auch auf nationaler Ebene. Weiter südöstlich, in einigen Ländern Ozeaniens, gibt es eine Reihe von direktdemokratischen Regelungen, wie zum Beispiel Volksinitiativen in Neuseeland und gesetzlich vorgeschriebene Verfassungsreferenden in Australien. Aber die praktischsten Erfahrungen werden von kleinen Inselstaaten wie Palau, Tokelau, Neukaledonien und den Cook-Inseln gemeldet, wo Fragen der postkolonialen Autonomie und Unabhängigkeit – so etwa auf den Cookinseln am 17. November 2010 – direkt von der Wählerschaft entschieden worden sind.



Der ehemalige Gouverneur Arnold Schwarzenegger bei einer Initiativen-Kampagne

Der amerikanische Doppelkontinent

Auf der anderen Seite des Pazifiks haben viele amerikanische Staaten – wie bereits erwähnt – viele praktische Erfahrungen, aber auch viele Kontroversen rund um die fest etablierten Systeme der modernen direkten Demokratie erlebt. Da jedoch

in vielen Regionen der USA momentan große wirtschaftliche Probleme spürbar sind, ist teilweise die Bürgerbeteiligung gar als Hauptursache dieser Probleme gebrandmarkt worden. In den Staaten entlang der Ostküste hingegen, wie in Connecticut und New York, kann eine wachsende Bewegung zur Stärkung und Schaffung neuer Instrumente für Initiativen und Referenden beobachtet werden.

Weiter im Norden haben die Bürgerinnen und Bürger der kanadischen Provinz British Columbia schon zum zweiten Mal innerhalb von vier Jahren über eine geplante Änderung des Wahlsystems vom Mehrheitswahlrecht (wie es auch in Großbritannien üblich ist) zum Verhältniswahlrecht abgestimmt. Die Reform ist einmal mehr gescheitert. In Ontario gab es ein ähnliches Verfahren zur Einführung des gemischten Verhältniswahlrechts, das 2007 zur Abstimmung kam. An diesem historischen Tag (der ersten Volksabstimmung über eine wichtige Sachfrage in diesem Staat seit 1921) stimmten die Bürgerinnen und Bürger Ontarios dafür, den alten Zustand beizubehalten. Das bestehende Mehrheitswahlrecht erlangte 63,3% der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 53%.

In Lateinamerika waren die 1980er Jahre nach einer langen Phase autoritärer Militärrherrschaft von einer Rückkehr zu zivilen Regierungen geprägt. Aber die Hoffnungen vieler Bürgerinnen und Bürger, dass die repräsentative Demokratie ihre Interessen besser vertreten würde, wurden enttäuscht, und der Unmut gegenüber den politischen Parteien und den gewählten Regierungen wuchs. Diese Enttäuschung breiter Bevölkerungsschichten begünstigte den Aufstieg der direkten Demokratie in Lateinamerika, wie es auch zuvor in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und in den USA zur Wende des 20. Jahrhunderts der Fall gewesen war. Breite Volksbewegungen für die direkte Demokratie sind dennoch selten, mit Ausnahme einiger weniger Länder wie Bolivien, Venezuela und Ecuador. In diesen Ländern besteht allerdings die Gefahr, dass solche Reformwünsche von autoritären Herrschenden untergraben werden, die allenfalls an einer von oben ausgehenden, plebiszitären Bürgerbeteiligung interessiert sind. Die meisten neuen Verfassungen, die seit den späten 1980ern in Lateinamerika eingeführt wurden, sehen jedoch direktdemokratische Rechte vor und wurden auch durch Volksabstimmungen bestätigt.

Afrika

In Afrika haben kürzlich zwei Volksabstimmungen auf höchster Ebene für viele Schlagzeilen gesorgt: die kenianische Abstimmung über die neue Verfassung Ende 2010 und der schon lange geplante Entscheid der Südsudanesen über ihre Unabhängigkeit am 9. Januar 2011. Viele afrikanische Staaten haben gewisse Grundprinzipien und -formen der direkten Demokratie von ihren ehemaligen Kolonialmächten geerbt. Dies gilt in besonderem Maße für die ehemaligen französischen Kolonien in Westafrika, wo Volksabstimmungen „von oben“ (Plebiszit nach französischem Modell) nicht nur in der Verfassung verankert sind, sondern auch – wenn auch seltener – politische Anwendung finden. Aber es werden zunehmend mehr Referenden durchgeführt, wie zum Beispiel in Südafrika, der Demokratischen Republik Kongo und Sambia, was deutlich zur Stabilisierung der Demokratie beiträgt. Im Norden Afrikas haben islamische Führer das Instrument des Referendums vielfach missbraucht. Im Jahre 2007 gab der ägyptische Präsident Hosni Mubarak dem Volk nur sieben Tage, um eine Liste von 34 Verfassungsänderungen zu diskutieren und anzunehmen. Weniger als 30% der registrierten Wählerschaft nahm an diesem Plebiszit teil. Trotz solcher Erfahrungen, die mit einem freien und fairen System unvereinbar sind, sagen viele Afrikanerinnen und Afrikaner für die nahe Zukunft eine deutlich häufigere Anwendung von direktdemokratischen Instrumenten voraus: Die Ostafrikanische Gemeinschaft – eine regionale, regierungsübergreifende Organisation mit fünf Mitgliedsstaaten – plant für einen noch unbestimmten Zeitpunkt nach 2015 ein grenzübergreifendes Referendum zur Gründung einer politischen Union in Ostafrika. Ein noch größerer direktdemokratischer Vorgang wird vom Pan-African Council und der All-African People's Organisation ins Auge gefasst: Sie fordern eine gesamtafrikanische Volksabstimmung über eine Unionsregierung für 53 Staaten mit mehr als 800 Millionen Menschen.

Ein Spiel mit vielen wichtigen Akteuren

Die globale Tendenz hin zu einer zunehmenden Einführung von direktdemokratischen Verfahren als

auch zu deren praktischer Anwendung stellt Regierungen und nichtstaatliche Akteure auf die Probe. Sie alle müssen sich an diese Entwicklungen innerhalb der Grenzen der repräsentativen Demokratie gewöhnen. Diese Akteure sind unter anderem:

- Regierungen und Verwaltungsbehörden, die sowohl an der Steuerung und Administration direktdemokratischer Vorgänge, als auch an den laufenden Debatten über das Potential und die Grenzen direkter Demokratie beteiligt sind;
- Parlamente und politische Parteien, denn sie spielen eine wichtige Rolle in der Vorbereitung und Verabschiedung von Gesetzen und Richtlinien zum Initiativ- und Referendumsprozess;
- Die Gerichte und Juristinnen und Juristen, da sie in vielen Ländern eine zentrale Rolle in der Beurteilung direktdemokratischer Instrumente spielen;
- Expertenkommissionen und Dienstleister – sie agieren unabhängig oder auf Vertragsbasis einer professionellen Organisation und haben die Aufgabe sicherzustellen, dass andere Berufsgruppen besser über den Umgang mit direktdemokratischen Vorgängen informiert sind;
- Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Medienexperten und -expertinnen, denn sie sind die Hauptakteure, wenn es um das Beobachten, Analysieren, Erforschen und Kommentieren direktdemokratischer Verfahren geht.

Wie Beispiele aus den Ländern mit bürgerinitiierten Volksabstimmungen deutlich zeigen, sind Bürgerrechtsgruppen oft hoch motivierte Spezialisten für die Förderung demokratischer Instrumente und deren häufige und begeisterte Nutzung. Eine wirksame Schnittstelle zwischen der Bürgergesellschaft und den Behörden ist für die Qualität des gemeinsamen Dialogs von höchster Wichtigkeit. Weltweit treten immer mehr Bürgerrechtsgruppen in Erscheinung, deren besonderes Augenmerk auf der Förderung der Verbreitung von direktdemokratischen Mitteln liegt. Einige bringen dabei schon beachtliche praktische Erfahrungen mit, wie unser nächstes Schwerpunktthema zeigt:

Schwerpunktthema 5:

Think Tanks zur direkten Demokratie

Im Zusammenhang mit der zunehmenden Nutzung direktdemokratischer Instrumente in Europa und der Welt sind neue unterstützende Strukturen aufgebaut worden, um den Prozess zu dokumentieren und Informationen und Beratung bieten zu können. Zusätzlich zu solchen Think Tanks wurden spezialisierte Aktivist-Netzwerke, akademische Einrichtungen und Verwaltungsbehörden ins Leben gerufen. Zusammen bieten diese Organisationen eine Fülle von Hilfsmitteln und Wissen.

Der erste europäische Think Tank zur direkten Demokratie, das Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe, www.iri-europe.org) wurde 2001 in Amsterdam in den Niederlanden gegründet. Die Hauptaufgabe dieser Einrichtung besteht darin, Politikerinnen und Politikern, den Medien, nichtstaatlichen Organisationen, der Wissenschaft und der Öffentlichkeit in ganz Europa Kenntnisse über die Theorie und Praxis der direkten Demokratie zu vermitteln.

IRI Europe ist eine unabhängige, überparteiliche und gemeinnützige Ideenschmiede. Im Jahre 2005 wechselte der Sitz nach Marburg in Deutschland. Schon zu Beginn dieses Jahrtausends hat IRI diejenigen beraten und unterstützt, die am Entwurf der EU-Verfassung gearbeitet haben – zunächst den Europäischen Konvent, anschließend die verschiedenen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten, und zum Schluss die gesamte europäische Wählerschaft. Das Institut nimmt jede Gelegenheit wahr, demokratische Hilfsmittel weiter zu entwickeln, die sowohl sachthemenbezogen als auch gesamteuropäischer Natur sind. Ein Hauptergebnis dieser Arbeit ist das erste grenzübergreifende direktdemokratische Instrument, das nun kurz vor seiner Implementierung steht – die Europäische Bürgerinitiative (EBI).

Das Informations- und Bildungsmaterial, das IRI Europe zur Verfügung stellt, umfasst Handbücher und Ratgeber, Hilfsmittel für freie und faire Volksabstimmungen, und speziell auf Schulen abgestimmtes Lernmaterial. IRI Europe arbeitet bei all seinen Projekten eng mit Partnern aus der Bürgergesellschaft, staatlichen Einrichtungen

und internationalen Akteuren zusammen. Über seinen Schwerpunkt Europa hinaus verfügt das Institut über ein voll entwickeltes Netzwerk aus Kooperationspartnern aus der ganzen Welt. Die Experten des Institutes sind an der Entwicklung einer weltweiten Datenbank für direktdemokratische Mechanismen beteiligt [www.dd-navigator.org] und haben gemeinsam mit dem International Institute for Democracy and Electoral Assistance ein Handbuch zur direkten Demokratie herausgegeben, das sich an Abgeordnete, Parlamente, politische Parteien, die Medien, die Wissenschaft und die Bürgergesellschaft richtet.

Die engsten Partner von IRI Europe sind das an der University of Southern California in Los Angeles ansässige amerikanische Initiative and Referendum Institute [www.iandrinstitute.org] und das Initiative and Referendum Institute Asia [www.iri-asia.net]. Darüber hinaus haben viele Organisationen zur Förderung und Unterstützung von partizipatorischer Demokratie ihre eigenen Kompetenzzentren und Arbeitsgruppen gegründet: beispielsweise die Korea Democracy Foundation [www.kdemocracy.or.kr] und die Taiwan Foundation for Democracy [www.tfd.org.tw] in Asien, die Citizens in Charge Foundation [www.citizensinchargefoundation.org] und die New America Foundation [www.newamerica.net] in den USA, und internationale staatliche Organisationen wie der Europarat [www.coe.int] und das Institute for Democracy and Electoral Assistance [www.idea.int].

Überall in Europa sind Organisationen zur Förderung und/oder zur Erforschung der direkten Demokratie gegründet worden. Unter anderem sind das die nichtstaatliche Organisation Mehr Demokratie e.V. [www.mehr-demokratie.de], das schweizerische Centre for Research on Direct Democracy [www.c2d.ch], ein akademisches Forschungszentrum zu direktdemokratischen Institutionen weltweit, und das grenzübergreifende Aktivist-Netzwerk Democracy International [www.democracy-international.org].

Weitere Hinweise finden Sie am Ende des Handbuchs.

Die Hauptidee der modernen repräsentativen Demokratie ist die maximale Umsetzung der Volkssouveränität als Teil eines hochkomplexen und vielschichtigen politischen Systems. Mit anderen Worten: Die Instrumente zur Bestimmung der politischen Tagesordnung und zur Entscheidungsfindung sollten sowohl nach dem Gesetz als auch in der Praxis sicherstellen, dass das Volk, das bestimmten allgemeingültigen Regeln und Gesetzen folgen muss, an der Entwicklung eben jener Regeln und Gesetze in starkem Maße beteiligt ist. Das Recht, diese Regeln zu ändern und zu verbessern, muss immer gegeben sein. In so einem Gefüge bedeutet repräsentative Demokratie, alle verschiedenen Vorlieben und Interessen des Volkes so gut wie möglich zu repräsentieren. Dies kann – wie wir heute wissen – durch eine rein indirekte (oder auch eine rein direkte) Demokratie nicht wirklich umgesetzt werden. Wie wir in diesem Abschnitt erörtert haben, sind sowohl die wachsende Zahl an direktdemokratischen Vorgängen als auch die zunehmende praktische Nutzung dieser Verfahren grundsätzlich dazu geeignet, die repräsentative Demokratie wirklich repräsentativ zu machen!

Diese Einschätzung mag auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zutreffen, aber wir sind gerade im Begriff in ein neues Zeitalter einzutauchen, in dem das erste direktdemokratische Recht auf grenzübergreifender europäischer Ebene kurz vor seiner Implementierung und Nutzung steht: die Europäische Bürgerinitiative. Europäische und globale Erfahrungen lehren uns, dass wir uns ein umfassendes Bild von so einer wichtigen Reform machen müssen. Es reicht nicht, wenn wir nur einen Teilaspekt, wie die Spielregeln als solche oder die Anwendung als solche, betrachten. Wir müssen beide gleichermaßen untersuchen und zudem auch die äußeren Rahmenbedingungen erforschen. Nur so können wir die Möglichkeiten und Grenzen einer unterstützenden Infrastruktur ermitteln.

In diesem Teil haben wir einen genaueren Blick auf die zunehmende Nutzung von Initiativen und Referenden geworfen, und wir verstehen nun besser, was eine moderne direkte Demokratie bedeutet und welche Arten und Formen es gibt. Interessanterweise ist eines der wichtigsten und dringlichsten Themen, für das die Menschen in Europa und in der Welt kämpfen und die direkte Demokratie einsetzen, die Umwelt und damit zusammenhängende „grüne“ Prioritäten.

2.5 Altbekannte Probleme, neue Lösungen: Grüne Prioritäten

Auch in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten, wo Initiativen und Referenden nicht nur bei der Gesetzgebung und bei Verfassungsänderungen, sondern auch bei Finanzfragen genutzt werden, haben Umweltthemen die direktdemokratische Tagesordnung über Jahrzehnte hinweg dominiert. Fest etablierte parteiliche Interessen – oftmals eng an Großunternehmen und finanzielle Interessen gebunden – und direktdemokratische Instrumente haben immer wieder neue Generationen an aktiven Bürgerinnen und Bürgern mobilisiert.

Schlüsselthemen für die Bürgerinitiativen zu Umweltfragen umfassen zum Beispiel die Entwicklung der Atomenergie (worüber es seit den späten 70er Jahren dutzende Volksabstimmungen sowohl in der Schweiz als auch in den USA gegeben hat), die Förderung von Schienentransport, insbesondere für Frachtgut, die Einführung einer Maut für LKWs und den Schutz von Wasserrechten. Letzteres ist zu einem globalen Problem geworden, zu dem es ähnliche Volksinitiativen beispielsweise in Uruguay und auf Lokalebene in Schweden, gibt. Die „grüne“ Nutzung der direkten Demokratie verdeutlicht einen weiteren wichtigen Aspekt der Initiative: Die meisten von Bürgerinnen und Bürgern kommenden Vorschläge sprechen ein Problem an, das die Mehrheit des Volkes in der Tat für problematisch hält. Wenn es also zu einer Volksabstimmung über ein Thema kommt, über das zuvor ein gewähltes Staatsorgan (wie z. B. ein Parlament) entschieden hat, siegen meistens die Unterstützer der Umweltinteressen – auch wenn die „Gegenseite“ eventuell viel mehr Geld und Ressourcen in ihre Kampagne investieren kann. In vielen Ländern haben etwa private Interessenvertretungen versucht, durch Lobbyarbeit innerhalb und außerhalb des rechtlichen Rahmens die natürlichen Rohstoffvorkommen zu privatisieren. In den meisten Fällen jedoch haben die Bürgerinnen und Bürger solche Reformvorschläge abgelehnt.

Andererseits kann es für Umweltinitiativen auch schwierig sein, eine Mehrheit bei Volksabstimmungen zu erzielen, selbst wenn die Mehrheit des Volkes im Prinzip dafür ist. Das hängt mit dem bekannten Kräftespiel der Meinungsmacherinnen und Meinungsmacher zusammen. Eine Bürgerinitiative mag ein typisches Problem identifiziert haben – wie den Schwerlasttransport auf den Straßen – das auch von den meisten Menschen als Problem angesehen wird. Wenn jedoch dann



© Bruno Kaufmann

Der Baikalsee: ein Brennpunkt moderner direkter Demokratie in Russland

die Initiative eine Lösung für dieses Problem vorschlägt, kann die Mehrheit wie ein Eisberg in der Südsee dahin schmelzen. Warum? Es ist immer leichter, Menschen gegen etwas zu mobilisieren, das bereits existiert, als Zustimmung für etwas Neues zu gewinnen. Hinzu kommt, dass viele direktdemokratische Verfahren nicht wirklich darauf ausgerichtet sind, dass eine kleine Gruppe von Leuten eine größere Gruppe durch Diskussion von ihren Ideen überzeugt. Eine konstruktive direkte Demokratie sollte also keine einfache Verdrängung von Problemen oder Lösungen im Schnellverfahren erlauben, sondern einen wirklichen kollektiven Lerneffekt fördern.

Die offensichtliche Frage nach dem Nutzen direktdemokratischer Instrumente für Umweltbelange mag falsche Erwartungen wecken: Was die moderne direkte Demokratie uns bieten kann, ist ein viel klareres Bild der Wirklichkeit und daher auch eine viel repräsentivere repräsentative Demokratie. Sonderinteressen werden in indirekten Systemen besser geschützt, da es einfacher ist ein paar hundert Abgeordnete und Amtspersonen zu „kaufen“, als Millionen von Bürgerinnen und Bürger zu überzeugen. Daher ist die moderne direkte Demokratie für echte grüne Belange ein unerlässliches Instru-

ment, um genau diese Themen auf die politische Tagesordnung zu setzen. Hier werden sie zum Gegenstand einer ausführlichen Diskussion und einer gut vorbereiteten Volksabstimmung.

Wenn es um Fragen zur Zukunft der Energieversorgung, der Ausbeutung natürlicher Rohstoffe und zukunftsfähiger Verkehrsmittel geht – um nur einige Beispiele zu nennen – sind nicht nur rein indirekte Demokratien unbrauchbar geworden; die Betrachtung eines Problems innerhalb nationaler Grenzen ist inzwischen in den meisten Fällen eine unangemessene Einschränkung. So ist es eine natürliche Entwicklung, dass Europa und die Europäische Union ein Hauptschauplatz für die Verhandlung von Umweltfragen geworden ist. Dies ist ein Punkt, der selbst von den traditionellen Kritikerinnen und Kritikern des europäischen Integrationsprozesses verstanden und gutgeheißen wird. Aus diesem Grund ist die Kombination von grenzübergreifender und direkter Demokratie – verkörpert in der neuen Europäischen Bürgerinitiative – eine sehr zeitgemäße Neuerung. In den folgenden Teilen dieses Handbuchs werden wir einen genaueren Blick auf den Entstehungsprozess und die potentiellen Möglichkeiten dieses neuen Instruments werfen – zum Nutzen aktiver Bürger und Experten aus ganz Europa.

3. Rückblick: Europäerinnen und Europäer ins Boot holen



3.1 Es begab sich eines sonnigen Nachmittags im Juni 2003 in Brüssel

Donnerstag, der 12. Juni 2003 war ein schöner, sonniger Tag. Nach dem nasskalten Frühling genossen man es in Brüssel, endlich wieder draußen in einem der vielen Cafés der Stadt zu sitzen. Auf dem Place Luxembourg, direkt vor dem Gebäude des Europäischen Parlaments, hatten sich die Mitglieder des „Konvents über die Zukunft Europas“ – ein Ausschuss, der für den Entwurf einer ersten Verfassung der Europäischen Union gegründet worden war – zu einem Abschiedstrunk versammelt, da sich ihre 16-monatige Arbeit dem Ende zu neigte.

Im Parlament war jedoch das Präsidium des Konvents unter der Leitung des ehemaligen Präsidenten Frankreichs, Giscard d'Estaing, zu einer letzten formalen Sitzung zusammengekommen. Am folgenden Tag, dem 13. Juni, sollte die endgültige Fassung des Entwurfs dem Rat der Europäischen Union vorgelegt werden, der für nur eine Woche später ein Gipfeltreffen in Thessaloniki anberaumt hatte. Während die Sitzungen des Europäischen Konvents öffentlich gewesen waren, fand das Treffen des mächtigen Präsidiums, das sich nun über alle Vorschläge einigen musste, hinter verschlossenen Türen statt. Um 16:12 Uhr an diesem Donnerstagnachmittag

gab die französische Nachrichtenagentur AFP zur großen Überraschung der vielen Beobachter eine Eilmeldung heraus: „In letzter Minute: Änderungen am Verfassungsvorschlag. (...) Es wird eine Europäische Bürgerinitiative eingeführt werden“. Drei Stunden später konnte Valéry Giscard d'Estaing diesen historischen Durchbruch bei einer Pressekonferenz im Parlament, wo der Konvent seit Februar 2002 gearbeitet hatte, bestätigen. Um 19:57 Uhr berichtete die Deutsche Presseagentur DPA: „Präsidium des Konvents bezieht eine Bürgerinitiative in den Verfassungsvorschlag mit ein. (...) Gesetzesvorschläge müssen jeweils von einer Million Bürgern aus mehreren Mitgliedsstaaten kommen.“

Dieses war in der Tat ein entscheidender Moment. Wenn das Präsidium des Konvents sich nicht über diesen letzten Zusatzartikel geeinigt hätte, würden wir heute nicht die Gelegenheit haben, Teil der letzten Vorbereitungen zu einem neuen Kapitel der Geschichte der modernen Demokratie zu sein, der Einführung des allerersten transnationalen direktdemokratischen Instruments: die Europäische Bürgerinitiative. Aber Moment mal! Warum geschah dies am 12. Juni 2003? Und wie konnte so eine Idee, die vor diesem schönen, sonnigen Tag in Brüssel als völlig utopisch angesehen worden war, zu einem Vorschlag werden, der heute in die Realität umgesetzt wird?

Ein ganzer Kontinent steht kurz davor, sich das Recht zu geben, dass wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union die politische Tagesordnung auf grenzübergreifender Ebene bestimmen können.

Immer wieder haben Schlüsselmomente der Geschichte für die Einführung neuer demokratischer Prinzipien gesorgt. Die Amerikanische Revolution brachte 1787 ein politisches System hervor, das zur damaligen Zeit eine Weltneuheit war – zugleich allerdings auch eine bundesstaatliche Verfassung, die bis heute das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Beteiligung an der Bestimmung der politischen Tagesordnung und Entscheidungsfindungen maßgeblich einschränkt: In den Vereinigten Staaten trifft man immer noch Menschen an, die mit vollem Ernst die Ansicht vertreten, dass eine republikanische Regierungsform nicht mit einer Macht des Volkes vereinbar sei. Oder denken Sie an die Französische Revolution ein paar Jahre später. Hier wurden abermals neue Prinzipien und Ideen von historischer Bedeutung in eine innovative Verfassung aufgenommen – um kurz darauf von einer Gegenrevolution unterminiert zu werden, die die Rückkehr zu einem Regierungssystem mit einer Machtausübung von oben zur Folge hatte, was das Mitspracherecht der Bürgerinnen und Bürger über Volksabstimmungen bis heute allein vom Ermessen des Präsidenten abhängig macht. Näher an unserer heutigen Zeit gab es Revolutionen in Ländern wie den Philippinen (1987) und Deutschland (1989), die auf der „Macht des Volkes“ basierten und wesentliche demokratische Reformen mit sich gebracht haben: Dennoch gibt es immer noch eine Minderheit im deutschen Bundestag, die sowohl eine Erneuerung des (westdeutschen) Grundgesetzes durch eine (gesamtdeutsche) Verfassung als auch die Einführung des Rechts auf Volksabstimmungen über wichtige Sachthemen auf Bundesebene ablehnt. In den Philippinen führte das großartige Prinzip der „Macht des Volkes“ zur erfolgreichen Überwältigung des jahrzehntlang herrschenden autoritären Regimes. Dies hatte die Einführung von direktdemokratischen Mitteln wie Bürgerinitiativen und Volksreferenden zur Folge, die jedoch so schlecht ausgestaltet sind, dass sie bis heute kaum zum Einsatz gekommen sind.

Als Valéry Giscard d'Estaing, der selbsternannte „Gründungsvater“ des „Vertrags über eine Europäische Verfassung“, dieser grundlegenden Änderung zu modernen demokratischen Prinzi-



© European Parliament

Die Führung des EU Verfassungskomitees im Jahr 2002

pien auf grenzübergreifender Ebene zugestimmt hatte, waren viele Beobachtende nicht nur überrascht, sondern auch höchst skeptisch gegenüber der praktischen Umsetzung der Beteiligung der Europäerinnen und Europäer. Die Überraschung vieler über dieses neue Instrument war wenig verwunderlich, denn sie wussten ja kaum etwas über die Geschichte jener Ideen, die zu diesem 12. Juni 2003 geführt hatten. Die Skepsis war damals – zu Recht – gegen die Möglichkeit gerichtet, den „Verfassungsvertrag“ je ratifizieren zu können. Heute aber sind wir im Begriff, den nächsten Schritt in Richtung der Umsetzung des ersten transnationalen und direktdemokratischen Instruments zu machen – von der Theorie zur Praxis.

Dieser Teil des Handbuchs behandelt beide Seiten: Zunächst werden wir einen kurzen Blick auf die Überlegungen und Bemühungen werfen, die zum Durchbruch im Jahre 2003 geführt haben. Dann werden wir die darauffolgenden Jahre anschauen, in denen Millionen von Menschen das neue Instrument so ernst genommen haben, dass sie ihre eigenen Pilotversuche zu Bürgerinitiativen auf EU-Ebene gestartet haben. Hierdurch haben wir wertvolle Erfahrungen gesammelt und unsere Lehren gezogen, die nun beim Feinschliff der Verfahrensregeln der Europäischen Bürgerinitiative von unermesslicher Bedeutung sind.

Von der Idee zur Umsetzung

Bevor wir einen näheren Blick auf die Entstehung der Europäischen Bürgerinitiative werfen, sind ein paar Worte zur Beziehung zwischen moderner direkter Demokratie und europäischer Integration von Nöten. Am Anfang, als Europa noch darum rang, sich von der katastrophalen ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu erholen – sowohl von zwei Weltkriegen als auch vom Nazismus und Stalinismus – war es nicht klar, ob diese grenzübergreifende

Versöhnung und Demokratisierung allein von den Eliten der Mitgliedsstaaten vorangetrieben werden sollte. Die erste gesamteuropäische Organisation, die nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet wurde, der Europarat, war als Grundlage für eine wirklich grenzübergreifende Staatsorganisation in Europa gedacht und beruhte auf der Volkssouveränität der Bürgerinnen und Bürger. Eine Mischung aus dem elitären Widerwillen, eine direktere Form der Demokratie anzunehmen, der nordisch-britischen Skepsis gegenüber dem europäischen Festland und der zunehmenden Kluft zwischen Ost und West – später durch den Bau der Berliner Mauer versinnbildlicht – machte einen direkten Weg zu einer demokratischen Europäischen Union zunächst unmöglich. Ein Umweg von vier Jahrzehnten war nötig – über Wirtschaftsabkommen, von oben veranlasste Staatsverträge und schließlich die Gründung eines Gemeinsamen Marktes in Westeuropa – bevor mit dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 die Schaffung grundlegender Richtlinien für eine demokratische Europäische Union wieder in greifbare Nähe rückte.

Die Zeit, die benötigt wird, damit Ideen in die Praxis umgesetzt werden können, ist nicht immer gegeben. Aber so wichtige Ideen, wie die direkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Bestimmung der politischen Tagesordnung und an der Entscheidungsfindung verschwinden nicht so einfach, wenn sie erst einmal das Licht der Welt erblickt haben. Sie tauchen lediglich für eine gewisse Zeit ab. Bereits im Jahre 1949, als Gespräche um die Gründung einer Gemeinschaft für Kohle und Stahl begannen, verkündete der spätere französische Präsident Charles de Gaulle: „...die Organisation Europas muss aus sich selbst hervorgehen. Ich denke, dass der Startschuss hierzu durch eine Volksabstimmung aller freien Europäer erfolgen sollte“.⁷

Eine Volksabstimmung über Europa als Gründungsakt eines politischen Europas! Das stellte sich auch der italienische Europaföderalist Altiero Spinelli vor, als er im Jahre 1964 die Schaffung einer EU-Verfassung vorschlug, die direkt von den Bürgerinnen und Bürgern ratifiziert werden sollte.⁸ Aber die Anhängerinnen und Anhänger von de Gaulles und Spinellis Ideen mussten geduldig abwarten, bis es an der Zeit

für eine grenzübergreifendere direkte Demokratie war. Als klar wurde, dass die alte europäische Teilung, die die Demokratie im Westen in den Kühlschrankschrank und im Osten in die Gefriertruhe verbannt hatte, vor dem Umbruch stand, wurden die ursprünglichen Vorschläge zur Einführung direktdemokratischer Elemente auf Europaebene wieder hervorgeholt. Im Jahre 1988 einigten sich das Europäische Parlament und andere EU-Einrichtungen auf Beschlüsse, die „das Hinzuziehen von europäischen Bürgern zu Fragen über die EU“ ermöglichen sollten (JO C 187/231). Diese meist sehr vage formulierten Beschlüsse bezogen sich auf Ideen wie: „eine parallele Strategie die dem Volk die Möglichkeit gibt, sich durch Volksinitiativen/Referenden zu äußern (...)“⁹ und die Einführung von EU-weiten Konsultationen mit dem Volk/Meinungsumfragen. Im Dezember 1993 tat der europäische „Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE)“ seine Unterstützung für die Einführung eines „Referendums zur europäischen Gesetzgebung“¹⁰ kund und stellte Bürgerabstimmungen über „Gemeinschaftsentscheidungen“¹¹ in Aussicht.



Diese Impulse, die vom Europäischen Parlament ausgingen, sorgten dafür, dass im Vorfeld und während der Regierungskonferenz von Amsterdam Mitte der 1990er Jahre die mögliche Einführung eines formalen Rechts der EU-Bürgerinnen und -Bürger, eine Eingabe zu machen, zum ersten Mal diskutiert wurde. Ein weiterer, sehr konkreter Beitrag kam aus der Zivilgesellschaft: Eine der vielen Initiativen, die sich zu Zeiten des großen demokratischen und geopolitischen Wandels um 1990 hervorgetan hatten, war „eurotopia – das Netzwerk für transnationale direkte Demokratie in Europa“. Diese Gruppe von Menschen aus vielen verschiedenen Ländern Europas kam alle sechs Monate an einem anderen Ort in Europa zusammen, um die Vorschläge und Aussichten auf eine Europäische Verfassung mit direktdemokratischen Elementen zu diskutieren. Bis zum Juni 1994, als sich das Netzwerk in der norditalienischen Stadt Trient traf, hatte die Idee einer Europäischen Bürgerinitiative in verschiedenen europäischen sozialen Bewegungen schon eine erhebliche Eigendynamik entwickelt, so dass sie hier erstmals als öffentliche Idee

7 De Gaulle, Charles (1970). *Discours et messages. Dans l'attente. Février 1946 – Avril 1958*. Paris: Plon, Bnd. II. S.309.

8 Spinelli, Altiero. *Una strategia per gli stati uniti d'Europa*. Bologna: Societa editrice il Mulino.

9 EP (1988). Resolution on ways of consulting European citizens about the EU. Brussels: JO C 187/231.

10 EP institutional commission. DOC A2-0332/88.

11 EP Commission. DOC A3-0031/94.

vorgestellt werden konnte. Bei der Tagung in Trient waren auch Delegierte der Regierungen Italiens und Österreichs als Beobachter anwesend und erstatteten zu Hause über die Idee der Europäischen Bürgerinitiative Bericht. Das sorgte 1996-97 bei der Regierungskonferenz in Amsterdam für eine erste große Überraschung: Der damalige österreichische Außenminister Wolfgang Schüssel und sein italienischer Kollege Lamberto Dini stellten den ersten Entwurf für eine „Europäische Bürgerinitiative“ vor.

3.2 Amsterdam bei Nacht: der erste Regierungsinput zur Europäischen Bürgerinitiative

Nach dem Schüssel-Dini-Vorschlag sollten zehn Prozent der Bürgerinnen und Bürger Europas (mit Unterschriften aus mindestens drei Ländern) das Recht haben, dem Europäischen Parlament eine

Agendainitiative vorzulegen, die dann vom Parlament hätte in Betracht gezogen werden müssen. Dies war zwar eine schwache und – unter dem EU-Beschlussystem – etwas fehlgeleitete Initiative mit viel zu hohen Hürden. Dennoch hatte die bloße Idee einer Bürgerinitiative nun die Aufmerksamkeit der „Vertragsherren“ – der Regierungen der Mitgliedsstaaten – gewonnen, die im Europäischen Rat versammelt waren.

Die Erfahrungen, die bei Regierungskonferenzen zur Vorbereitung und Entscheidung über EU-Vertragsänderungen gesammelt worden waren, brachten eine wichtige Erkenntnis mit sich: Grundlegende Reformen konnten nicht allein auf diese Weise erreicht werden. So entwickelte „eurotopia“ ab Mitte der 1990er auch einen Plan für einen EU Konvent, der neue, grundlegende Rechte und letztendlich eine grenzübergreifende Verfassung vorschlagen sollte. Dazu unser Schwerpunktthema.

Schwerpunktthema 6: „eurotopia“ – wenn Bürgerinnen und Bürger an der Zukunft schmieden

Nach den dramatischen Veränderungen in Europa im Jahre 1989 begannen nichtstaatliche Organisationen und akademische Kreise mehr Interesse am Thema der transnationalen, direkten Demokratie zu zeigen. Bei mehr als 20 Treffen innerhalb von zehn Jahren entwarf das im Mai 1991 gegründete europäische Netzwerk „eurotopia“ sowohl Methoden zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung einer transnationalen Verfassung als auch die ersten direktdemokratischen Elemente für eine solche Verfassung. Die Forderung nach einem Europäischen Konvent wurde schon Mitte der 1990-er Jahre laut. Eine „doppelte qualifizierte Mehrheit“ wurde für das Gründungsreferendum über eine europäische Verfassung vorgeschlagen: „Die Verfassung muss nicht nur von einer Mehrheit aller EU-Bürger angenommen werden, sondern auch von einer Mehrheit der Bürger in 4/5 der EU-Mitgliedsstaaten“.¹² Ab 1994, im Vorfeld der Regierungskonferenz von Amsterdam, bildeten eine Reihe von europäischen nichtstaatlichen Organisationen ein Netzwerk mit dem Namen „Inter Citizens Conferences“ (ICC): In der sogenannten „Loccumer Erklärung“ wurden demokratische Voraussetzungen für eine Europäische Charta der Grundrechte

festgelegt. Diese Erklärung beinhaltete auch zum ersten Mal den Vorschlag, beim Europäischen Parlament eine Initiative einzureichen.¹³

Gegen Ende der neunziger Jahre initiierte in Deutschland die Aktivistengruppe „Mehr Demokratie“ eine eigene Strategie für Europa: dabei wurde die Verfassungsidee zunächst gemieden und ein neues Netzwerk gegründet: das „Network of Direct Democracy Initiatives in Europe“, das sich im Jahre 2002 in „Democracy International“ umbenannte (und nun 2011 vorhat, sich in Form eines Vereins auch formell zu konstituieren). Es war diese Gruppe, die zusammen mit dem neu gegründeten Initiative and Referendum Institute Europe die Ideen von „eurotopia“ für eine grenzübergreifende direkte Demokratie und für einen Europäischen Konvent am aktivsten vertrat. Nach der überraschenden Ablehnung des Vertrags von Nizza bei einer Volksabstimmung in Irland (6. Juni 2001) und wenige Tage nach dem europäischen Gipfeltreffen in Göteborg/Schweden (15./16. Juni 2001), das von gewaltsamen Aufständen begleitet wurde, forderten Bürgerinnen und Bürger aus ganz Europa in Rostock abermals eine gemeinsame demokratische Zukunft: Sie verlangten einen Konvent für ein europäisches Verfassungsabkommen und schlugen die Einführung einer Europäischen

12 The Rostock Process, 1991-2004: „On the way to more direct democracy in Europe“ (2001), p.44.

13 Erne, Gross, Kaufmann, Kleger: „Transnationale Demokratie – Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa“ Realotopia, Zurich (1995). S. 431ff.

Bürgerinitiative vor. Die darauffolgende Arbeit wurde vom „Rostocker Aufruf“ inspiriert, der am 17. Juni 2001 bei der 20. europäischen Versammlung von „eurotopia“ in Rostock verabschiedet worden war. Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts wurden aus den „eurotopischen“ Ideen europäische Wirklichkeiten.

Quellen:

The Rostock Process – on the way to more direct democracy in Europe.

Mit besonderem Dank an: Peter Köppen, Stadtgespräche. Mehr Informationen erhalten Sie unter www.stadtgespräche-rostock.de

Zusammen mit dem Vorschlag zu einer Initiative von Dini/Schüssel im Jahre 1996 haben verschiedene nichtstaatliche Organisationen den Weg zu einer Debatte über direktdemokratische Elemente in einer zukünftigen EU-Verfassung innerhalb und außerhalb des Konvents vorbereitet.¹⁴ Kurz nachdem der Konvent im Frühling 2002 zusammengekommen war, gründete das Initiative and Referendum Institute Europe ein „Convention Network“, das interessierte Mitglieder des Konvents und externe Expertinnen und Experten zusammenbrachte, um „die Bürger in den politischen Mittelpunkt zu rücken“.¹⁵ Dieses erste Treffen galt als Denkanstoß und brachte viele wichtige Mitglieder der ersten verfassungsgebenden Versammlung in der Geschichte der EU zusammen, so den späteren EBI-Rapporteur Alain Lamassoure (EPP-ED, Frankreich), Johannes Voggenhuber (Grüne/EFA-Österreich), Josep Borell Fontelles (PES-Spanien), Sylvia-Yvonne Kaufmann (GUE-Deutschland), Casper Einem (PES-Österreich) und Jürgen Meyer (PES-Deutschland). Jeder und jede von ihnen begann Ideen und Konzepte darüber zu entwickeln, wie

direktdemokratische Elemente in die neuen EU-Verträge mit einbezogen werden könnten. Am 20. Januar 2003 kam die Netzwerkgruppe wieder zusammen, um ihre zahlreichen Vorschläge zu präsentieren und zu diskutieren, wie sowohl ein gesamteuropäisches Volksabstimmungsverfahren [LOR] als auch eine Europäische Bürgerinitiative [PAI] erreicht werden könnten. Anfang März 2003 stellte Alain Lamassoure einen Entwurf vor: „Art. 43bis: droit de pétition et référendum européen“ (Europäisches Petitions- und Referendumsrecht). Dieser Vorschlag beinhaltete zwei Formen einer Europäischen Bürgerinitiative und die institutionelle Möglichkeit einer gesamteuropäischen Volksabstimmung über wichtige Sachthemen.

Nach einigen dramatischen Wochen und intensiver Lobbyarbeit von nichtstaatlichen Organisationen – der Aktivist Michael Efler von der deutschen nichtstaatlichen Organisation „Mehr Demokratie“ nannte dies eine „Achterbahnfahrt in Richtung einer transnationalen Demokratie“¹⁶ – wurde schließlich der Vorschlag von Jürgen Meyer angenommen. Der Vorschlag (I-46, Teil I, Titel VI, CONV 724/03) ließ den Aspekt der Volksabstimmung völlig außen vor und konzentrierte sich voll und ganz auf die Bürgerinitiative. Meyers Schlüssel zum Erfolg war es, die Rolle der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf ihren Einfluss auf die Europäische Kommission mit den Initiativrechten des Parlaments und des Europäischen Rates gleichzusetzen. Letztendlich wurde der Vorschlag von 77 Mitgliedern¹⁷ des Konvents unterzeichnet, was den letzten Widerstand im Präsidium des Konvents beseitigte und zu einem späten aber willkommenen Durchbruch führte: Am letzten Sitzungsabend des Konvents wurde das Recht zur Bürgerinitiative in den Verfassungsentwurf mit einbezogen, was den

14 Auf Einladung der Herausgeber dieser Veröffentlichung hin, entstand unter Zusammenarbeit mit den (ehemaligen) Europaparlamentariern Heidi Hautala und Diana Wallis, sowie Michael Efler, Sprecher für europäische Angelegenheiten der deutschen nichtstaatlichen Organisation „Mehr Demokratie“, eine informelle Arbeitsgruppe zum Konvent. Mitglieder waren unter anderem Eduarda Azevedo, Péter Balázs, Michel Barnier, Jens-Peter Bonde, John Bruton, Panayiotis Demetriou, Karel De Gucht, Gijs De Vries, Lone Dybkjaer, Alexander Earl of Stockton, Casper Einem, Douglas Stewart, Joschka Fischer, Michael Frendo, Carlos Gonzalez Carnero, John Gormley, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Alain Lamassoure, Jo Leinen, Linda Mc Avon, Iñigo Mendez de Vigo, Jürgen Meyer, Louis Michel, Alojz Peterle, Jacob Södermann.

15 Kaufmann, Lamassoure, Meyer (Eds.): „Transnational Democracy in the Making“ (2003), S.223.

16 Ibid, S.47.

17 Mitglieder: Akcam, Zekeriya; Amato, Guiliano; Andriukaitis, Vytenis; Athanasiu, Alexandru; Avgerinos, Paraskevas; Belohorska, Irena; Borrell Fontelles, Josep; Costa, Alberto Bernardes; Dam Kristensen, Henrik; De Rossa, Proinsias; Demetriou, Panayiotis; Dini, Lamberto; Duhamel, Oliver; Einem, Caspar; Fayot, Ben; Giannakou-Koutsikou, Marietta; Gricius, Algirdas; Haenel, Hubert; Helming, Poul; Kaufmann, Sylvia-Yvonne; Kiljunen, Kimmo; Laborda, Gabriel Cisneros; Lequiller, Pierre; Marinho, Luis; Mavrou, Eleni; Oleksy, Jozef; Serracino-Inglott, Peter; Skaarup, Peter; Timermans, Frans; Vastagh, Pal; Voggenhuber, Johannes. Alternates: Abitbol, William; Alonso, Alejandro Munoz; Arabadjiev, Alexander; Basile, Filadelfio Guido; Berger, Maria; Budak, Necdet; Carey, Pat; Carnero Gonzalez, Carlos; D Oliveira Martins, Guiltherme; Eckstein-Kovacs, Peter; Ene, Constantin; Floch, Jacques; Fogler, Marta; Garrido, Diego Lopez; Giberyen, Gaston; Gormley, John; Grabowska, Genowefa; Katiforis, Giorgos; Krasts, Guntars; Kroupa, Frantisek; Lichtenberger, Evelin; Mac Gormick, Neil; MacLennan of Rogart, Lord; Matsakis, Marios; Nagy, Marie; Nazare Pereira, Antonio; Severin, Adrian; Sivickas, Gintautas Speroni, Francesco; Spini, Valdo; Styllanides, Evripides; The Earl of Stockton, Alexander; Vassilou, Androula; Vella, George. Observers: Du Granrut, Claude; Sigmund, Anne-Marie; Sepi, Mario.

Bürgerinnen und Bürgern zum ersten Mal in der Geschichte ein direktdemokratisches Instrument auf grenzübergreifender Ebene gab.

Mit der Aufnahme dieses zivilgesellschaftlichen Kernanliegens öffnete der Verfassungskonvent eine Tür für eine von unten kommende transnationale Beteiligung an der politischen Tagesordnung. Dieser letzte Entwurf eines Zusatzartikels schuf die Grundlage für den endgültigen Wortlaut der Verfassung, die am 13. Juni vom Vorsitzenden des Konvents, Giscard d'Estaing, vorgestellt wurde:

„Bürgerinitiative – Art. I-46, p 4

Mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verfassung umzusetzen. Die Bestimmungen über die besonderen Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden durch ein Europäisches Gesetz festgelegt.“

Wie auch andere vielversprechende Elemente des Gesetzesentwurfs (Arbeitsmethoden, Einbeziehung der Charta der Grundrechte, erhöhte Transparenz bezüglich der Tätigkeiten des Rats), symbolisiert die Europäische Bürgerinitiative eine Abwendung von der alten Europäischen Union mit nichtöffentlichen Debatten, Kuhhandel und engspurigen politischen Abwägungen.

Während sich der Europäische Konvent in seinem eigenen Verfassungsentwurf nicht auf einen Vorschlag zu einer gesamteuropäischen Volksabstimmung (Referendum) einigen konnte, begann die Aufnahme der Europäischen Bürgerinitiative in das neue Grundgesetz der Union eine immer größere Rolle zu spielen. Nachdem der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ am 29. Oktober 2004 durch die Staatsoberhäupter in Rom verabschiedet worden war, wurden in mehreren Mitgliedsstaaten – einer Mehrheit der EU-Staaten – Volksabstimmungen über den Vertrag angekündigt, so auch in Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Luxemburg, Dänemark, Polen, Irland, dem Vereinigten Königreich, Portugal und Tschechien.

Was juristisch unmöglich war und auch heute noch ist – eine EU-weite Volksabstimmung über

ein wichtiges Sachthema – schien Anfang 2005 in Reichweite zu kommen. Die geplante Europäische Bürgerinitiative war im Vorfeld der spanischen Volksabstimmung am 20. Februar 2005 eines der Hauptargumente der Vertragsbefürworterinnen und -befürworter. Laut einer Meinungsumfrage des „Eurobarometers“, die die Europäische Kommission nach der spanischen Abstimmung veröffentlichte, wussten 45% der Wahlberechtigten von der Existenz der neuen Europäischen Bürgerinitiative und 65% von ihnen glaubten, dass der Vertrag die Demokratie auf grenzübergreifender Ebene stärken würde.¹⁸ Am Ende stimmten 76,7% der teilnehmenden spanischen Wählerinnen und Wähler dem Vertrag zu.



© Ruby Ji, einige Rechte vorbehalten

Jede Stimme zählt!

Die direktdemokratische Dynamik, die durch den EU Konvent und die anschließende Ja-Abstimmung in Spanien in Gang gesetzt wurde, veranlasste den Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, dazu, sich für mehr grenzübergreifende Demokratie stark zu machen. Nur ein paar Tage nach der spanischen Volksabstimmung hielt Barroso in Den Haag eine Rede, in der er erklärte, dass „die Verfassung den Bürgerinnen und Bürgern neue Wege zur aktiven Beteiligung bei Entscheidungsfindungen gibt, indem sie eine Initiative vorbringen können, wenn diese von einer Million Unterschriften unterstützt wird“. Europas höchster Verwaltungschef fasste am Ende zusammen: „Vereinfacht ausgedrückt: Wir werden mehr Demokratie haben.“

Diese erste offizielle Bewertung eines starken und direktdemokratischen Systems innerhalb der EU führte jedoch nicht zu einem leichtem Spiel und einer Ratifizierung des neuen Europäischen Vertrags im Schnellverfahren: In den folgenden beiden Volksabstimmungen in Frankreich (29. Mai 2005) und in den Niederlanden (1. Juni 2005) stimmte eine Mehrheit der Wähler

18 The European Constitution: post-referendum survey; Eurobarometer (2005), S. 25, 28.

rinnen und Wähler gegen den Vertrag. Dies war gleichbedeutend mit einer Nicht-Ratifikation, da europäische Verträge von allen Mitgliedsstaaten angenommen werden müssen, um Unionsgesetz zu werden. Es bedurfte einer weiteren Runde an Verhandlungen und Volksabstimmungen (in Irland in den Jahren 2008 und 2009), bevor ein leicht abgeänderter Vertrag von Lissabon schließlich ratifiziert wurde und am 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte.

Das neue Bürgerbeteiligungs-Prinzip der Europäischen Union (Art. 10 und 11 des Vertrags von

Lissabon) ist das Ergebnis einer Entwicklung, die sich über mehrere Jahrzehnte erstreckt. Wie im ersten Teil dieses Handbuchs erläutert, ist dies eng mit der allgemeinen Entwicklung hin zu einer modernen repräsentativen Demokratie verbunden, die gleichermaßen auf der indirekten und der direkten Demokratie basiert, aber auch mit der Tatsache, dass die Bürgerinnen und Bürger über eine wachsende Zahl von EU-Themen letztendlich selbst entscheiden müssen. Seit 1973 haben mehr als 50 Volksabstimmungen in und über Europa stattgefunden. Dazu unser nächster Schwerpunkt.

Schwerpunktthema 7:

51 Volksabstimmungen in Europa über Europa

Kein Thema hat eine so wichtige Rolle für die Nutzung nationaler Volksabstimmungen gespielt wie der europäische Integrationsprozess. Hunderte von Millionen von Europäerinnen und Europäern aus 26 unterschiedlichen Ländern haben an etwas teilgenommen, das als die wohl größte direktdemokratische Erfahrung der Geschichte bezeichnet werden kann – zumindest vor der aktuellen Einführung der Europäischen Bürgerinitiative. Während diese Reihe von Abstimmungen der Forschung eine einmalige Gelegenheit bot, die Rolle der Bürgerinnen und

Bürger im europäischen Integrationsprozess und die Auswirkungen von Beteiligung zu vergleichen, haben die 51 Abstimmungen auch einen Einblick in die Probleme geboten, die mit nationalen Volksabstimmungen über EU-weite politische Themen einhergehen. Hinzu kommt noch, dass einige der Abstimmungen durch Plebiszite der regierenden Staatsoberhäupter, Regierungen und Parlamente ausgelöst wurden, was die Abstimmung manchmal eher in eine Vertrauensfrage über die gewählten Volksvertreterinnen und Volksvertreter als in eine Abstimmung über das eigentliche Thema des vorgeschlagenen Vertrags verwandelt hat.

Tabelle 3: Überblick

	Land	Datum der Abstimmung	Thema	Ja in %	Beteiligung in %
1	Frankreich	23.4.1972	Erweiterung	68.3%	60.3%
2	Irland	10.5.1972	Beitritt (EG)	83.1%	70.9%
3	Norwegen	26.9.1972	Beitritt (EG)	46.5%	79.2%
4	Dänemark	2.10.1972	Beitritt (EG)	63.9%	90.4%
5	Schweiz	3.12.1972	Beitritt (EFTA)	72.5%	52%
6	Großbritannien	5.6.1975	Verbleib in der EG	67.23%	64.03%
7	Grönland	23.2.1982	Verbleib in der EG	45.96%	74.91%
8	Dänemark	27.2.1986	Gemeinsamer Markt	56.24%	75.39%
9	Irland	26.5.1987	Gemeinsamer Markt	69.92%	44.09%
10	Italien	18.6.1989	Bürgerinitiative für die Verfassung der EU	88.06%	85.4%
11	Dänemark	2.6.1992	Vertrag von Maastricht	47.93%	83.1%
12	Irland	18.6.1992	Vertrag von Maastricht	68.7%	57.31%
13	Frankreich	20.9.1992	Vertrag von Maastricht	51.05%	69.69%
14	Schweiz	6.12.1992	Beitritt (EWR)	49.7%	78%
15	Liechtenstein	12.12.1992	Beitritt (EWR)	55.81%	87%
16	Dänemark	18.5.1993	Vertrag von Maastricht	56.77%	85.5%

	Land	Datum der Abstimmung	Thema	Ja in %	Beteiligung in %
17	Österreich	12.6.1994	Beitritt (EU)	66.58%	82.35%
18	Finnland	16.10.1994	Beitritt (EU)	56.88%	70.4%
19	Schweden	13.11.1994	Beitritt (EU)	52.74%	83.32%
20	Åland-Inseln	20.11.1994	Beitritt (EU)	73.64%	49.1%
21	Norwegen	28.11.1994	Beitritt (EU)	47.8%	89%
22	Liechtenstein	9.4.1995	Beitritt (EWR – Schweiz)	55.88%	82.05%
23	Schweiz	8.6.1997	Bürgerinitiative über Beitrittsverfahren	25.9%	35%
24	Irland	22.5.1998	Vertrag von Amsterdam	61.74%	56.26%
25	Dänemark	28.5.1998	Vertrag von Amsterdam	55.1%	76.24%
26	Schweiz	21.5.2000	Bilaterale Verträge	67.2%	48%
27	Dänemark	28.9.2000	Beitritt (Eurozone)	46.87%	87.2%
28	Schweiz	4.3.2001	Bürgerinitiative über Beitrittsverfahren	23.2%	55%
29	Irland	7.6.2001	Vertrag von Nizza	46.13%	34.79%
30	Irland	19.10.2002	Vertrag von Nizza	62.89%	48.45%
31	Malta	8.3.2003	Beitritt (EU)	53.6%	91.0%
32	Slowenien	23.3.2003	Beitritt (EU)	89.6%	60.3%
33	Ungarn	12.4.2003	Beitritt (EU)	83.8%	45.6%
34	Litauen	11.5.2003	Beitritt (EU)	91.1%	63.4%
35	Slowakei	17.5.2003	Beitritt (EU)	92.5%	52.2%
36	Polen	6.6.2003	Beitritt (EU)	77.3%	58.9%
37	Tschechien	14.6.2003	Beitritt (EU)	77.3%	55.2%
38	Estland	14.9.2003	Beitritt (EU)	66.8%	64%
39	Schweden	14.9.2003	Beitritt (Eurozone)	42%	82.6%
40	Lettland	20.9.2003	Beitritt (EU)	67%	72.5%
41	Rumänien	19.10.2003	Beitrittsvorbereitungen (EU)	89.6%	55.2%
42	Spanien	20.02.2005	Verfassungsvertrag	76.3%	42.3%
43	Frankreich	29.05.2005	Verfassungsvertrag	45.3%	69.4%
44	Niederlande	1.6.2005	Verfassungsvertrag	38.4%	62%
45	Schweiz	5.06.2005	Volksreferendum über Beitritt (Schengener Abkommen)	54.6%	56.7%
46	Luxemburg	10.07.2005	Verfassungsvertrag	56.6%	90.5%
47	Schweiz	25.09.2005	Volksreferendum zur Personenfreizügigkeit (EU15)	56%	54.5%
48	Schweiz	26.11.2006	Finanzhilfe für die EU	53.4%	45%
49	Irland	12.06.2008	Vertrag von Lissabon	46.6%	45%
50	Schweiz	8.02.2009	Volksreferendum zur Personenfreizügigkeit (EU27)	59.6%	51.5%
51	Irland	2.10.2009	Vertrag von Lissabon	67.1%	58%

Nur drei der 51 Volksabstimmungen in und über Europa hatten ihren Ursprung in einer Bürgerinitiative. Weitere drei Abstimmungen wurden durch die Bürgerinnen und Bürger mit einem (Veto-) Referendum ausgelöst. Von den restlichen 45 Abstimmungen waren 20 Pflichtabstimmungen, die von den verfassungsrechtlichen Auflagen verschiedener Länder bestimmt waren. Letztendlich hatten die 51 Volksabstimmungen in und über Europa die Aufgabe, den Bürgerinnen und Bürger eine letzte Kontrollmöglichkeit über die Integrationspolitik ihrer Regierungen zu geben. In den meisten Fällen (2/3) haben die Wähler der pro-europäischen Haltung zugestimmt, aber die vereinzelt Nein-Abstimmungen haben auch zu einem interessanten Lernprozess bei der politischen Elite geführt. Das Einbringen der Europäerinnen und Europäer in den politischen Prozess der Entscheidungsfindung hat zu der Erkenntnis geführt, dass die Möglichkeiten zur Wahlbeteiligung erweitert werden müssen. Mit anderen Worten: Ein wichtiges Ergebnis der mehr als 50 Volksabstimmungen in und über Europa ist die Europäische Bürgerinitiative.

Während der „Römer“ Verfassungsvertrag nach der misslungenen Ratifizierung in mehr als einem Mitgliedsstaat juristisch erledigt war, gaben die Verfechter einer partizipatorischeren demokratischen Kultur in Europa nicht auf. Sie nutzten die folgenden Jahre für gründliche Überlegungen und Nachforschungen auf sub-europäischer (nationaler und regionaler) Ebene zu Erfahrungen mit Agendainitiativen [PAI], zogen daraus ihre Lehren und identifizierten die Hauptakteure für eine spätere Implementierung der Europäischen Bürgerinitiative.

Zwischen 2005 und 2008 organisierte das Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe), das als Qualitätskontrolleur im Entstehungsprozess des ersten grenzübergreifenden und direkt-demokratischen Instruments agierte, mehrere gesamteuropäische Beratungskunden mit sowohl den staatlichen als auch den nichtstaatlichen Interessenvertreterinnen und -vertretern. Im Rahmen der Projekte zur „Initiative für Europa“ waren nichtstaatliche Organisationen dazu aufgefordert, bei Testläufen der Europäischen Bürgerinitiative zu helfen, noch bevor das neue Instrument überhaupt rechtlich implementiert war. Bei den jährlichen Gipfeltreffen zur Europäischen Bürgerinitiative wurden die Ergebnisse dieser Gutachten veröffentlicht und diskutiert. Einige nichtstaatliche

Organisationen gewährten zusätzlich Einblicke in ihre Erfahrungen beim Ausprobieren dieses neuen Instruments. Die Erkenntnisse dieser Erwägungen und Beurteilungen wurden in der jährlichen Ausgabe des „Initiative for Europe“-Handbuchs veröffentlicht, herausgegeben von IRI Europe in Zusammenarbeit mit anderen demokratischen nichtstaatlichen Organisationen und den wichtigsten Parteien im Europäischen Parlament.



Das Initiative for Europe-Handbuch 2007

Und welche Hauptkenntnisse wurden aus dieser Arbeit gewonnen, die zwischen dem Scheitern des Verfassungsvertrags im Jahre 2005 und der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vier Jahre später stattfand? Nun, drei Dinge sind dabei sehr deutlich geworden:

- 1) Die Erfahrungen mit agendabestimmenden Initiativrechten in Europa waren nicht besonders ermutigend.
- 2) Die Bürgerinnen und Bürger Europas sind wirklich willens, so bald wie möglich grenzübergreifend an der politischen Tagesordnung teilzunehmen.
- 3) Es bedarf guter Sachkenntnis und großer Sorgfalt, um ein wirklich benutzerfreundliches und leistungsstarkes Format für die Europäische Bürgerinitiative zu entwickeln.

Lassen Sie uns zunächst die Existenz und die Anwendungsbereiche von Agenda (-bestimmenden) Initiativen [PAI] in ganz Europa ansprechen und einen Blick auf ihre Funktion werfen.

Als Erinnerung und wie im ersten Teil des Handbuchs vorgestellt, befassen wir uns nun mit einem Instrument der direkten Demokratie, das sich „Agenda (-bestimmende) Initiative“ nennt. Im Rahmen der „Allgemeinen Typologie der Modernen Direkten Demokratie“ wird dieses Instrument mit [PAI] abgekürzt. Die folgende Definition gilt:

Eine Agendainitiative gibt einer festgelegten Zahl von wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern das Recht dem Parlament die Einführung eines neuen Gesetzes oder einer Maßnahme vorzuschlagen. Dieser Antrag wird nur einem repräsentativen Staatsorgan vorgelegt, nicht der gesamten Wählerschaft. Im Gegensatz zur Volksinitiative, ist es hier dieses repräsentative Staatsorgan, das darüber entscheidet, was mit dem Antrag geschieht.

Diese Einführung sowohl einer allgemeinen Typologie als auch einer klaren Definition des Instruments als solches, hindert selbstverständlich niemand daran, völlig andere Namen zu benutzen, wenn es um die Agendainitiative [PAI] geht. Hier einige institutionell verwendete Begriffe, nur um zu verdeutlichen wie unterschiedlich ein und dasselbe Instrument bezeichnet werden kann:

Tabelle 4: Agenda (-bestimmende) Initiative – ein willkommenes Kind mit vielen Namen

Land	Originalname	Deutsch
Österreich	Volksbegehren	Volksbegehren
Argentinien	Iniciativa popular indirecta	Indirekte Volksinitiative
Benin	Pétition citoyenne	Bürgerpetition
Schweiz	Volksmotion	Volksmotion
Italien	Iniziativa delle Leggi	Gesetzliche Initiative
Niederlande	Volksinitiatief	Volksinitiative
Norwegen	Innbyggerinitiativ	Einwohnerinitiative
Europäische Union	Citizens' Initiative*	Bürgerinitiative

*Offizielle Übersetzungen sind in 23 Sprachen erhältlich

Da der Vorgang der Agenda (-bestimmenden) Initiative normalerweise keine Beschlussfassung der ganzen Wählerschaft beinhaltet, ist dieses Instrument aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger eindeutig schwächer als andere direktdemokratische Instrumente wie die Volksinitiative [PCI] oder das obligatorische Referendum [LOR]. Dennoch sind Agenda (-bestimmende) Initiativen stärker als bloße Petitionen (im europäischen Sinne, nicht dem amerikanischen, wo der Begriff „Petition“ als Synonym für „Initiative“ verwendet wird), da letztere die gesetzgebende Gewalt nicht zwingt, etwas zu tun, das über eine einfache

Bestätigung des Erhalts der Eingabe eines oder mehrerer Bürgerinnen und Bürger hinausgeht.

Demnach ist eine Agendainitiative per Definition mehr als eine Petition und weniger als ein Initiativvorschlag, welcher eine Volksabstimmung zu einem wichtigen Sachthema nach sich zieht. Wenn wir uns die Verbreitung dieses Instruments über Europa ansehen, sieht diese Karte recht beeindruckend aus:

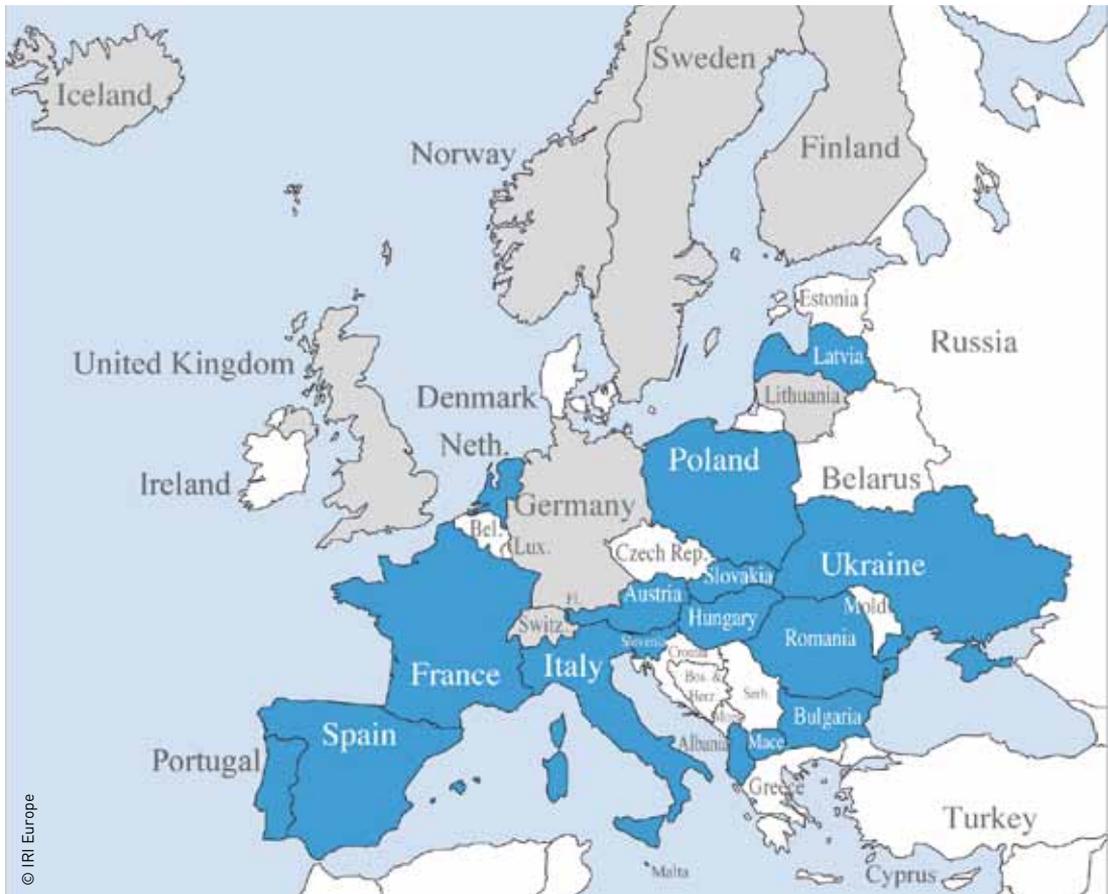
Theoretisch und verfahrensmäßig haben die meisten Menschen im Großteil Europas eine Art von agendabestimmendem Instrument auf nationaler und/oder auf subnationaler Ebene. In ganzen 16 Ländern (12 von ihnen sind EU-Mitgliedsstaaten) ist der Vorgang auf nationaler Ebene bekannt. In weiteren 8 Ländern (5 EU-Mitgliedsstaaten) gibt es auf lokaler und/oder regionaler Ebene ein Recht auf Agendainitiativen.

3.3 Agendainitiativen: eine Herausforderung auf dem Weg zu mehr Demokratie

Was bedeutet dies für die Praxis? Können die Bürgerinnen und Bürger Europas heutzutage wirklich die politischen Tagesordnung auf verschiedenen politischen Ebenen mitbestimmen? Die Antwort lautet „Nein“, wie die folgende Übersicht zeigen wird. Lassen Sie uns mit Österreich beginnen, dem Geburtsland der „Agenda (-bestimmenden) Initiative“.

Österreich: hohes Renommee, kaum Wirkung

Angeregt durch das Nachbarland Schweiz, haben mehrere österreichische Bundesländer Formen partizipatorischer und direkter Demokratie in ihre Verfassungen aufgenommen, bevor die Österreichische Republik im Jahre 1920 ausgerufen wurde. So beinhaltet die neue österreichische Bundesverfassung von Anfang an die „Agenda (-bestimmende) Initiative“ (Volksbegehren). Zuerst wurden noch 200.000 Unterschriften (die Hälfte der stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger aus mindestens drei Bundesländern) für einen gesetzgebenden Vorschlag verlangt. Diese Unterschriften konnten frei und ohne Zeitbegrenzung gesammelt werden. Später wurde die Zahl der benötigten Unterschriften auf 100.000 herabgesetzt. Aber gleichzeitig wurde die Möglichkeit, die Unterschriften frei zu sammeln, unterbunden: Die Bürgerinnen und Bürger müssen nun für eine Agendainitiative eine öffentliche Stelle zur Unter-



Blau: Länder, die Agendainitiativen auf nationaler Ebene vorsehen

Grau: Länder, die Agendainitiativen auf sub-nationaler (regionaler) Ebene vorsehen

schriftensammlung aufsuchen, und das in einem festgelegten Zeitraum von 14 Tagen. Zusätzliche Einschränkungen umfassen eine Vorqualifikations-Phase der Initiative, in der mindestens 8000 Unterschriften vorgelegt und eine Anmeldegebühr von 2500€ bei den Behörden entrichtet werden muss. Trotz all dieser Einschränkungen hat es seit 1964 mehr als 30 Initiativgruppen gegeben, die es geschafft haben, die 100.000 Unterschriften zu sammeln, was die österreichische PAI zu einem echten Instrument zur Mitbestimmung der politischen Tagesordnung gemacht hat – jedoch ohne

dabei eine Auswirkung auf Beschlüsse zu haben. Letztendlich handelt es sich hauptsächlich um ein Instrument, das die parlamentarische Opposition dazu nutzt, ihr Image aufzubessern und ihre Stammwählergruppen zu mobilisieren.

In keinem anderen Land Europas steht das Instrument der „Agendainitiative“ so sehr im Fokus der Öffentlichkeit wie in Österreich. Aber auch in anderen Staaten hat die Einführung eines solchen Prozesses eine Rolle für die Demokratisierung gespielt – so etwa in Spanien.

Tabelle 5: Die zehn erfolgreichsten Volksbegehren Österreichs

Zahl der Unterschriften	Prozent der Wählerschaft	Thema	Jahr
1,361,562	25.74%	UN Konferenzzentrum	1982
1,225,790	21.23%	Gentechnik	1997
895,665	17.93%	Schutz des menschlichen Lebens	1975
889,659	17.74%	Einführung der 40-Stunden Woche	1969
832,353	17.27%	Gesetz zum österreichischen Rundfunk	1964
914,973	15.53%	Veto gegen tschechisches Atomkraftwerk Temelin	2002
717,102	12.20%	Sozialstaat Österreich	2002
644,665	11.17%	Chancengleichheit für Frauen	1997
624,807	10.65%	Gegen Abfangjäger	2002
627,559	10.53%	Faire Pension	2004
421,282	8.04%	Für Atomkraftwerke in Österreich	1980

Quelle: Die österreichische Bürgerinitiative: rechtliche Leitlinien und Anwendung

Spanien: Demokratisierung aus Angst

Mit der Einführung der Demokratie in Spanien Ende der 1970er wurde auch die Idee der Volkssouveränität in die Verfassung mit aufgenommen. Um diese zu verwirklichen, schuf die Verfassung von 1978 eine repräsentative Demokratie, die sowohl auf der indirekten als auch auf der direkten Demokratie aufbaute. Während die indirekten Elemente mit starken Instrumenten und Institutionen ausgestattet wurden, wurde der direkte Pfeiler weitgehend vernachlässigt – mit einer Ausnahme: der Bürgerinitiative in Form einer Agenda (-bestimmenden) Initiative [PAI]. Das entsprechende Gesetz verlangt mindestens 500.000 Unterschriften, die innerhalb von 9 Monaten gesammelt werden müssen. Während diese Unterschriften – im Gegensatz zu Österreich – frei gesammelt werden können, ist der Kompetenzbereich der Initiative sehr begrenzt. Relevante Themen – wie Steuern, internationale Verträge oder Verfassungsänderungen – sind explizit von diesen von unten nach oben gerichteten Initiativen ausgeschlossen. Die Zulässigkeitsprüfung wird von einem parlamentarischen Komitee noch vor der Registrierung durchgeführt. Wenn es eine Bürgerinitiative dennoch schaffen sollte, eine halbe Million Unterschriften zu sammeln, muss sie noch vom Verfassungsgericht anerkannt werden und qualifiziert sich sodann für eine Kostenerstattung von maximal 300.000 €. In der Praxis hat dies die spanischen Steuerzahler bislang nur wenig gekostet, schaffen es im Durchschnitt pro Jahr weniger als zwei

solcher Initiativen überhaupt bis zum Cortes, dem Parlament. Anders stellt es sich in den autonomen Gebieten Spaniens dar, die mit niedrigeren Hürden, weniger Auflagen und längeren Zeitspannen eine Demokratisierung dieses Vorgangs in Angriff genommen haben. Hier sind es beinahe sechs Bürgerinitiativen pro Jahr, die es bis zum Gesetzgeber schaffen. Nicht nur im Hinblick auf bloße Zahlen, sondern auch im Bezug auf den Inhalt ist ein Vergleich der Nutzung von Agandinitiativen auf nationalen und regionalen Ebenen interessant.

Die „Erfolgsquote“ der Bürgerinitiativen in Spanien und den dazugehörigen autonomen Gebieten ist eher ernüchternd. Weniger als eine von vier Initiativen auf nationaler Ebene, und eine von dreien auf regionaler Ebene, die die erforderliche Zahl von Unterschriften gesammelt haben, schaffen es tatsächlich ins Parlament. Dort wiederum werden die meisten Initiativen auf politischem Wege von der Mehrheit im Parlament abgelehnt. Nur eine von vierzig nationalen Bürgerinitiativen wurde bis jetzt angenommen (15 von 114 auf regionaler Ebene). Der spanische Verfassungsexperte Victor Cuesta fasst zusammen: „Die einzige Volksinitiative, die bis dato vom Parlament angenommen wurde, war mit einem technischen Vorschlag, der vom Bund professioneller Immobilienmakler unterstützt wurde, verbunden. In den autonomen Regionen sind neun von 15 Volksinitiativen, die es in die Parlamente der Kanaren und Kataloniens geschafft haben, umgesetzt worden. Mehr als die Hälfte

Tabelle 6: Hauptthemen und Zahlen von Bürgerinitiativen in Spanien und den dazugehörigen autonomen Gebieten

Thema	Spanien (nationale Ebene)	Regionen (subnationale Ebene)
Arbeit	23 Initiativen (51% der Gesamtzahl der Initiativen)	17 Initiativen (13.5% der Gesamtzahl der Initiativen)
Umwelt	1 (2%)	34 (27%)
Gezielte Fördermaßnahmen	4 (9%)	13 (10%)
Demokratie	0	21 (17%)
Bildung	3 (7%)	14 (11%)
Wirtschaft	8 (18%)	7 (5%)
Andere (Gesundheit, Einwanderung etc.)	6	21

Quelle: Cuesta (2010); die spanische Volksinitiative: ein Überblick über die rechtlichen Leitlinien und Anwendungen.

dieser erfolgreichen Initiativen behandelten das Thema Umweltschutz.¹⁹

Anders als in Österreich, wird in Spanien nicht vom Bürger und der Bürgerin verlangt, zu öffentlichen Unterschriftensammlungslokalen zu kommen, und auch der Zeitrahmen ist hier nicht so knapp gefasst. Stattdessen können die Unterschriften ‚frei‘ eingereicht werden. Spanische Bürgerinnen und Bürger, die eine bestimmte Initiative unterstützen wollen, müssen nicht nur ihre Personalausweisnummer angeben, sondern müssen dies zusätzlich „vor einer Person tun, die ihre Identität bestätigen kann“. Nach Art. 9 des entsprechenden Gesetzes, der sogenannten „Rechtsordnung zur gesetzgebenden Volksinitiative“, wird die Aufgabe, die Identität der Bürgerinnen und Bürger zu bestätigen, im Allgemeinen „einer Person, die im öffentlichen Leben steht“ – einem Notar, einer Notarin, einem Justizangestellten oder einem Gemeindefunktionär – anvertraut. Die Aufgabe der Unterschriftenverifizierung kann zusätzlich auch an freiwillige, vom Initiativkomitee beauftragte Bürgerinnen und Bürger weitergegeben werden. Diese erhalten dann den Status eines sonderbeauftragten Notars.²⁰

Kurz gesagt, die spanische Agenda (-bestimmende) Initiative stellt ein Musterbeispiel dafür dar, wie ein solches direktdemokratisches Instrument nicht ausgestaltet werden sollte. Es gelingt ihr nicht, die vorgesehene Wertsteigerung der Demokratie und eine wirkliche Chance zum Dialog zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den

repräsentativen Staatsorganen zu schaffen. Die Hauptprobleme, denen die uns in Spanien auf nationaler Ebene begegnen, sind unter anderem: der Ausschluss vieler Themen, die die nationale Gesetzgebung betreffen, von der Bürgerinitiative; die übermäßigen Hürden bei der Sammlung von Unterschriften; und der Mangel an Willen seitens der Abgeordneten, die Beiträge der Bürgerinnen und Bürger ernsthaft in Betracht zu ziehen. Positiv zu vermerken ist, dass mehrere autonome Regionen (wie zum Beispiel die Kanaren, Katalonien und die Balearen) den Vorgang zur Bürgerinitiative auf regionaler Ebene verbessert haben, was insbesondere Umweltthemen auf die politische Tagesordnung zu setzen vermag.

Bevor wir zu den verfahrensrechtlichen und praktischen Aspekten der neuen Europäischen Bürgerinitiative kommen, lassen Sie uns die Erfahrungen mit dem Instrument der Agenda (-bestimmenden) Initiative [PAI] in einem dritten EU-Mitgliedsstaat untersuchen: Polen.

Polen: Post-kommunistische Macht des Volkes

Als Beispiel für ein postkommunistisches Land zeigt Polens Demokratisierungsprozess seit den frühen 1980ern deutlich die (vielen) Möglichkeiten und (offensichtlichen) Grenzen einer modernen repräsentativen Demokratie in Europa. Mit dem Beschluss, sowohl indirekte als auch direkte demokratische Verfahren in die Verfassung von 1997 mit aufzunehmen, hat Polen sowohl die Bürgerinitiative als auch das Volks-

19 Victor Cuesta (2010); *The Spanish Popular Initiative: an overview of its legal regime and practice*.

20 Ibid.

referendum als politische Mittel angenommen. Die neue Verfassung spiegelt die Notwendigkeit eines ausbalancierten Hoheitsrechts für Parlament und Bürgerinnen und Bürger wider. Allerdings gibt es, wie in den meisten anderen europäischen Ländern auch, noch keine ausgewogenen Machtverhältnisse zwischen der gewählten Volksvertretung auf der einen und der Wählerschaft auf der anderen Seite. Dieses kann man an der polnischen Agenda (-bestimmenden) Initiative [PAI] erkennen, die 100.000 Bürgerinnen und Bürgern das Recht gibt, ein neues Gesetz vorzuschlagen. Während sich das Verfahren zur Sammlung dieser 100.000 Unterschriften relativ frei gestaltet (es wird zum Beispiel keine Person zur Beglaubigung benötigt, wie dies in Österreich und Spanien der Fall ist), sind die formalen Voraussetzungen, die zur Unterbreitung eines „ausformulierten Gesetzes“ verlangt werden, ein großes Problem. Seit 1997 wurden beinahe 100 Bürgerinitiativen bei der entsprechenden Behörde (beim Sejmmarschall, dem höchsten Würdenträger im polnischen Parlament) registriert. Jedoch haben weniger als zehn dieser Initiativen die rechtlichen Voraussetzungen erfüllen können und wurden direkt zugelassen. 15 Initiativen endeten bereits in dieser Phase des Prozesses; 67 erreichten die Phase der Unterschriftensammlung, wofür nach polnischem Gesetz drei Monate anberaumt werden. Letztendlich schaffte es ein Viertel aller offiziell gestarteten Bürgerinitiativen auf die politische Tagesordnung, wovon sieben jeweils ein neues Gesetz hervorgebracht haben. Dabei wurden Beschlüsse zu Themen wie Umweltschutz, Rechtsschutz vor Arbeitslosigkeit und umfassender Vorschulbildung in öffentlicher Regie gefasst.

Die polnische Erfahrung zeigt, dass die Agenda (-bestimmende) Initiative eine wichtige Rolle für die Modernisierung einnehmen kann, aber (noch) nicht wirklich als „Thermometer der Gesellschaft“ fungiert, da die Hürden zu hoch und die gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen zu kompliziert sind. Mit anderen Worten: Selbst die polnische Bürgerinitiative ist noch nicht das Gelbe vom Ei, da es von den Initiatoren „einen großen Aufwand fordert und da es keine Garantie für ein befriedigendes Ergebnis gibt und weil die Initiative die Kontrolle über ihr eigenes Projekt verliert, sobald dem Parlament der Inhalt des Gesetzesvorschlags vorgestellt wird. Es gibt keine Einschränkungen bezüglich der Macht des

Gesetzgebers, in den Vorschlag der Bürgerinnen und Bürger einzugreifen. Er kann von den Abgeordneten geändert werden – sogar von Grund auf – oder aber gleich zu Beginn des gesetzgebenden Vorgangs, noch beim Verlesen des ersten Entwurfs, abgelehnt werden. (...) [S]o ist es naheliegend, dass die Bürger versuchen auf andere Weise die Gesetzgebung zu beeinflussen, zum Beispiel durch Lobbyarbeit“.²¹

Die Agendainitiative: ein Werkzeug demokratischer Kommunikation

Bei der Auswertung unserer bisherigen Erfahrungen mit der Agenda (-bestimmenden) Initiative, kommen wir auf mindestens drei Erkenntnisse, die für eine Umsetzung auf der europäischen Ebene wichtig sind:

- Agenda (-bestimmende) Initiativen stellen Anfangspunkte für die Weiterentwicklung umfassenderer Möglichkeiten (inklusive Entscheidungsfindungen) für eine moderne direkte Demokratie dar. Sie bestehen bereits in weiten Teilen der Europäischen Union;
- die landesweiten und subnationalen Erfahrungen geben uns – bezüglich des Entwicklungsprozesses (Zeitrahmen, rechtliche Voraussetzungen, Hürden, Auslagenerstattung) aber auch bezüglich der Dinge, die vermieden werden müssen, damit das Instrument richtig funktioniert – viele Lehren für Europa;
- um eine wahre demokratische Erfolgsgeschichte zu werden, muss für das kommende Instrument der Europäischen Agenda (-bestimmenden) Initiative dem Aspekt der Kommunikation Vorrang gegeben werden. Dieses kann durch eine angemessene Finanzierung und eine umfassende Infrastruktur erreicht werden.

An dieser Stelle muss einmal mehr betont werden, dass das Instrument der Agenda (-bestimmenden) Initiative nur eine sehr indirekte Rolle für die politische Entscheidungsfindungen spielt. Wirkliche Vorteile für alle Beteiligten – egal, ob es sich um die Initiatoren (Organisatoren), die Unterzeichner (Befürworter) oder die Bearbeiter (andere EU-Institutionen) handelt – können daher nur durch eine „demokratisierte politische Tagesordnung“ erreicht werden. Dies setzt einen von unten nach oben gerichteten Dialog unter

21 Anna Rytel-Warzocho (2010), The Popular Initiative in Poland

den Bürgerinnen und Bürgern sowie zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und öffentlichen Einrichtungen voraus. Mit anderen Worten: Im Gegensatz zu anderen Formen der offiziellen Bürgerbeteiligung, die bereits von der Europäischen Union eingerichtet wurden (und die in den Artikeln 10 und 11 des Vertrags von Lissabon verankert sind), eröffnet die Europäische Bürgerinitiative den ersten direktdemokratischen Weg auf der transnationalen Ebene.

Dies ist eine willkommene und spannende Perspektive – nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis. Aus diesem Grund wurden über die letzten sieben Jahre mehr als 25 gesamteuropäische Pilotinitiativen gestartet, die viele nützliche Lehren für die kommende Nutzung der Europäischen Bürgerinitiative mit sich bringen. Nun lassen Sie uns einen Blick auf ein äußerst praktisches Kapitel in der Geschichte dieses neuen Instruments werfen.

3.4 Yes, we can! 25 Pilot-Initiativen am Weg zur EBI

Steigen wir noch einmal in die Zeitmaschine und reisen wir ein paar Jahre zurück, in die Mitte des letzten Jahrzehnts: Die Chancen auf einen wirklichen demokratischen Durchbruch standen nicht optimal. Trotz des Vorschlags für eine Europäische Verfassung war die Stimmung in Europa und der Welt nicht besonders demokratiefreundlich. Im Gegenteil, nach dem 11. September 2001 und dem nachfolgenden Einmarsch in Afghanistan im Jahre 2001 hatte Amerika zusammen mit Großbritannien (und mehreren europäischen Verbündeten) einen weiteren Angriff auf den Irak begonnen – im Verstoß gegen die UN-Regeln und gegen internationales Recht. Freiheiten waren in mehreren Ländern massiv beschnitten worden, und eine blühende Weltwirtschaft, die hauptsächlich auf finanzieller Schaumschlägerei beruhte, stand kurz vor dem Kollaps. In dieser Situation wurde der Verfassungsentwurf der EU sowohl von den französischen als auch von den niederländischen Wählerinnen und Wählern im Sommer 2005 abgelehnt. Wie konnten also die ersten Schritte in Richtung einer transnationalen direkten Demokratie unter solchen Umständen fortgeführt werden? Innerhalb der europäischen Institutionen, vor allem in der Europäischen Kommission, wurde jeder Versuch zur Schaffung einer Europäischen Bürgerinitiative ohne einen neuen Vertrag kategorisch abgeschmettert, während im Europäischen Parlament ähnliche Bestrebun-

gen des Petitionsausschusses entschieden vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen abgelehnt wurden. Mit anderen Worten: Die Europäische Bürgerinitiative wurde von allen Seiten blockiert und es sah düster für sie aus!

Aber wieder waren es viele Bürgerinnen und Bürger, nichtstaatliche Organisationen und Schlüsselfiguren innerhalb der europäischen Institutionen, die nicht bereit waren einfach aufzugeben. Ganz im Gegenteil: Jahre bevor ein gewisser US Senator aus dem Staate Illinois denselben Slogan benutzte, sagten sich die Menschen in Europa „yes, we can“ – „ja, wir schaffen das“. Und sie haben es geschafft! Die bloße Idee möglicherweise das Recht zu erlangen, die politische Tagesordnung der europäischen Institutionen mitbestimmen zu können, hat dutzende von Gruppen dazu angeregt, ihre eigenen Pilotinitiativen zu starten. Ironischerweise kam die erste dieser Europäischen Bürgerinitiativen, die in den Medien für große Schlagzeilen gesorgt hat, aus dem Europäischen Parlament selbst: Cecilia Malmström, eine liberale Europaabgeordnete aus Göteborg in Schweden (wo sie 1995 an einer Versammlung von „eurotopia“ teilgenommen hatte, in der das neue Instrument diskutiert worden war), gründete am Europatag 2006 die sogenannte „oneseat eu“ („Ein Sitz“) Initiative.

Der Text der Initiative, der bald in 25 europäischen Sprachen verfügbar war, lautete wie folgt:

„Der monatliche Umzug des Europäischen Parlaments von Brüssel nach Straßburg kostet den europäischen Steuerzahler über 200 Millionen Euro pro Jahr. Als europäischer Staatsbürger möchte ich, dass Brüssel der einzige Sitzungsort des Europäischen Parlaments ist.“

Was für eine Initiative! Sie beschrieb ein sehr spezifisches und reales Problem und bot eine einfache Lösung an. Die Initiatoren bauten schnell ein Netzwerk aus Leuten (MdEPs aus allen Fraktionen im Parlament) und Organisationen (wie die Kampagne für eine parlamentarische Reform) auf. Mit dem Vorschlag mehr Effizienz, Verantwortlichkeit und Transparenz zu zeigen, gelang es der „oneseat“-Initiative das Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen, obwohl es noch keine gesetzlich vereinbarte Grundlage gab und ohne dass der Empfänger, die Europäische Kommission, zu diesem frühen Zeitpunkt direkt mit der Initiative konfrontiert wurde. Am 18. September 2006, einige Monate nachdem „oneseat“ ins Leben gerufen wurde, war es der junge Finne, Olli Tikkanen,

der als Millionster die Initiative unterzeichnete. Damit war bewiesen, dass es tatsächlich möglich sein würde, so viele Unterstützungserklärungen für eine Europäische Bürgerinitiative zu sammeln. Während sich die Webseite (www.oneseat.eu – noch immer aufrufbar) eindeutig auf die Vorkehrungen der EBI aus dem (aufgegebenen) Verfassungsvertrag bezog, brachte die „oneseat“-Initiative auch eine Reihe von Lehren für die Zukunft mit sich:

- die „oneseat“-Initiative war eine reine Online-Initiative und von daher mangelte es ihr an der nötigen und ergänzenden Informationsarbeit auf den Straßen Europas. Aus diesem Grund konnten nur wenige Länder ein großes Maß an Unterstützung generieren – wie zum Beispiel die Niederlande mit mehr als 430.000 und Schweden mit 140.000 Unterschriften;

- die „oneseat“-Initiative lud absolut jede und jeden dazu ein, den Vorschlag (der zuweilen verwirrenderweise Petition genannt wurde) zu unterzeichnen, aber es gab kein internes oder technisches System, das die Identität der Unterzeichnenden sicherstellen konnte;

- außerdem sprach die „oneseat“-Initiative ein Thema an, das die EU Kommission nicht von sich aus angehen kann. Der Sitz des Parlaments wird allein durch die EU-Mitgliedsstaaten entschieden.

Diese drei Hauptdefizite führten dazu, dass der erste EBI-Pilotversuch schließlich in den Brüsseler Korridoren versandete. Als die Kommission sich weigerte die Initiative auf Grund der Nichtzulässigkeit anzunehmen, wurden die Unterschriften an das Petitionskomitee des Parlaments überreicht, aber die offizielle Antwort war wieder: „Nicht zulässig“ – dieses Mal, weil die Unterschriften nicht auf Echtheit überprüft werden konnten. Am Ende entschieden sich die Initiatoren aufgrund von Mangel an Partnern und organisatorischen Grundlagen gegen eine langfristige Planung. Ende September 2006 verließ Cecilia Malmström Brüssel und wurde EU Ministerin der neuen konservativen Regierung in Schweden. Drei Jahre später kehrte sie nach Brüssel und ins Berlaymont-Gebäude zurück – nun als schwedisches Mitglied der EU-Kommission. Es wird auf jeden Fall interessant werden, ihre Reaktion zu sehen, wenn sie in Zukunft „echte“ Europäische Bürgerinitiativen auf ihrem Schreibtisch vorfinden wird.

Aber die „oneseat“-Initiative war bei weitem nicht der einzige Versuch früh von diesem transnatio-

nalen direktdemokratischen Instrument in spe Gebrauch zu machen, wie unser Schwerpunktthema verdeutlicht.

Schwerpunktthema 8:

Keine Wischwaschi-Lösung: Wie das European Disability Forum (europäisches Behindertenforum) diese neue Chance ergriff

Seit 1997 kämpft das European Disability Forum auf EU-Ebene für die Rechte behinderter Menschen. Obwohl die Belange behinderter Menschen größere Bedeutung auf der politischen Tagesordnung Europas erlangt haben, sind Behinderte noch immer Diskriminierungen und Gewalt ausgesetzt, und einige ihrer grundlegendsten Rechte des alltäglichen Lebens werden ständig verletzt. Für das European Disability Forum ist es zunehmend wichtiger geworden, auf diesen Missstand aufmerksam zu machen und sowohl europäische Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger als auch die Öffentlichkeit zur Behindertenthematik zu mobilisieren. Im Jahre 2007 entschloss sich das Forum daher, eine Pilot-EBI zu diesem Thema zu starten, um die Bürgerinnen und Bürger Europas auf Behindertenprobleme aufmerksam zu machen, und um behinderte Menschen für europäische Angelegenheiten zusammenzubringen. Das bedeutete konkret, behinderte Menschen davon zu überzeugen, dass sie auch auf Ebene der Europäischen Union etwas zu sagen haben und eine Rolle spielen können. Das bedeutete auch, dass ein Bewusstsein dafür geschaffen werden sollte, welchen Einfluss die Europäische Union auf alle Bürgerinnen und Bürger Europas hat, einschließlich derer mit einer Behinderung. Das Ziel der „Europäischen Bürgerinitiative für behinderte Menschen in der Europäischen Union“ ist es, eine robustere europäische Gesetzgebung zum Thema Behinderungen zu fördern. Momentan werden die Initiativen der EU und die Gesetze, die behinderte Menschen betreffen, hauptsächlich themenspezifisch entwickelt, was zu einem zersplitterten Ansatz führt. Um endgültig die Diskriminierung gegen behinderte Menschen in allen Mitgliedsstaaten in Angriff zu nehmen, ruft die Initiative die Europäische Union dazu auf, eine umfassende Gesetzgebung zu entwickeln, die alle Bereiche des täglichen Lebens zugleich abdeckt. Auf internationaler Ebene hat die Europäische Union kürzlich die UN-Behindertenrechtskonvention unterzeichnet, die den gleichen Ansatz verfolgt.



Eine Pilotinitiative im Entstehen

Der erste Schritt vor Beginn der Kampagne am 23. Januar 2007 bestand darin, weiten Zuspruch aus der europäischen Behindertenbewegung über die Ziele und die geeignete Form zu erlangen. Dieses brauchte mehr als ein Jahr. Diese Vorbereitungsarbeit schuf einen allgemeinen Rahmen für die Entwicklung von Mitteln und Botschaften der Kampagne, die sich hauptsächlich durch ihre Offenheit auszeichnete. Der Text der Initiative fasst die wichtigsten Botschaften und Forderungen der Kampagne auf benutzerfreundliche Weise zusammen, so dass potentielle Unterzeichnende alles klar verstehen konnten.

Behindertenorganisationen aus ganz Europa wurden dazu eingeladen, die EBI zu unterstützen und, wichtiger noch, sich diese zu eigen zu machen, um ihre individuellen Angelegenheiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zu fördern. Das Forum setzte alles daran, dass die Initiative nicht als „von oben initiierte europäische Kampagne“, sondern als „von unten kommende Bürgerinitiative“ verstanden werden sollte.

Bei der Unterschriftensammlung spielte das Internet eine entscheidende Rolle. Unterstützungserklärungen konnten jedoch auch per Hand gesammelt werden. Zur Sammlung der elektronischen Unterschriften wurde eine Webseite erstellt, die auch die wichtigsten Informationen, Dokumente und Updates zur Kampagne bereitstellte. Die Arbeitssprachen der Webseite waren Englisch und Französisch, außer der Seite zur Unterschriftenabgabe, welche in allen EU-Sprachen zur Verfügung gestellt wurde. Die Seite ist noch aufrufbar unter: www.1million4disability.eu

Die Herausforderungen eines vielseitigen Informationsaustausches

Das Hauptproblem der Kampagne war sicher zunächst der Mangel an Feedback von nationa-

len/lokalen Behindertenorganisationen. Trotz der Bemühungen der Mitgliedsorganisationen, dachten die meisten nicht daran, ihre eigenen Erfolge kundzutun und ihre Erfahrungen mit anderen zu teilen. Folglich war der Informationsfluss sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Ebene oft unterbrochen.

Natürlich gab es auch Sprachbarrieren, die es zu überwinden galt, besonders bei der Entwicklung von Kommunikationsinstrumenten und bei der Übersetzung von wichtigen Botschaften. Das begrenzte Budget hatte ebenfalls Einfluss auf die hauptsächlich elektronischen Mittel der Kampagne. Nichtsdestotrotz hat das European Disability Forum versucht den Mangel an Ressourcen mit einem Maximum an Kreativität auszugleichen, zum Beispiel durch Partnerschaften und durch die Nutzung bereits existierender Informationswege.

Andere Herausforderungen betrafen die Unterschiede in der Kultur und Herangehensweise jedes Mitgliedsstaats; ungleiche Ausgangspositionen im Bewusstsein und in der Gesetzgebung für Behinderte in der EU; den limitierten Zugang zu elektronischen Mitteln und die Isolierung, in der sich Behinderte befinden; diverse Bedenken über den Datenschutz und über die Gültigkeit der Unterschriften. Auch war es nicht einfach, die Zahl der Unterschriften proportional richtig zur Größe der verschiedenen Mitgliedsstaaten zu sammeln.

Neun Monate nach der Gründung der Initiative waren aber mehr als 1,2 Millionen Unterschriften gesammelt und bei der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Margot Wallström, eingereicht worden. In einer ersten Stellungnahme sagte sie: „Sie üben einen entscheidenden Druck auf uns aus, der uns immer wieder an die Arbeit erinnert, die wir noch vor uns haben, und für die Vorbereitung eines Gesetzentwurfs sind Sie ein wichtiger Partner für die Europäische Kommission. Ich weiß, dass hart an einem Gesetzesinitiative gearbeitet wird, der hoffentlich im nächsten Jahr in Kraft tritt. Wir haben etwas versprochen, und wir werden unser Versprechen auch halten.“

Heute, drei Jahre nachdem die Initiative eingereicht wurde, hat die Kommission ihr Versprechen noch immer nicht eingelöst, und auf der Webseite der Initiative gibt es eine Anzeige, die jede Sekunde zählt die seitdem vergangen ist. Mit anderen Worten: Eine Europäische Bürgerinitiative kann nicht mal so eben für eine schnelle

Lösung heraufbeschworen werden, sondern sie ist ein sehr wichtiges und langfristiges Instrument, um ein Sachthema auf die politische Tagesordnung zu setzen.

Quellen: Initiative for Europe Handbook 2008. Mit besonderem Dank an die Verfasserin dieses Abschnittes: Helena González-Sancho Bodero. Mehr Informationen finden Sie auf www.1million4disability.eu

Mit mehr als zwei Dutzend Europäischen Bürgerinitiativen in Pilotversuchen wurde das neue Instrument ausgiebig, in Echtzeit und in großem Maßstab erprobt. Was diese Anwendungen auch gezeigt haben ist – wenig überraschend – dass das Instrument für alle möglichen Akteure und Interessenvertreter von Nutzen sein kann, einschließlich politischer Parteien und großer Organisationen wie Gewerkschaften oder Greenpeace, aber auch für engagierte Einzelpersonen und ad-hoc Gruppen. Besonders letztere haben versucht den Vorgang mit dem Ziel der Demokratisierung der europäischen Demokratie zu nutzen: Gleich mehrere EBIs wurden ins Leben gerufen, um eine gesamteuropäische Volksabstimmung über den neuen europäischen Grundlagendvertrag auszulösen. Eine weitere Schlüsselinitiative hieß einfach „die EBI-Initiative“ oder „die Initiative für die Initiative“. Mit Unterstützung des Aktivistennetzwerks Democracy International und des Europäischen Studentenforums hat Ende 2006 eine Gruppe junger Europäerinnen und Europäer die „EBI-Initiative“ gegründet, als nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags klar wurde, dass es noch eine Zeit lang bis zur Zustimmung und Ratifizierung eines neuen EU-Vertrags dauern würde (was Ende 2009 geschah). Sie erhielten Unterstützung von vielen anderen Organisationen – wie zum Beispiel vom European Citizen Action Service und der König-Baudouin-Stiftung – aber auch von vielen Mitgliedern des Europäischen Parlaments. Die Umstände für diese Europäische Bürgerinitiative waren jedoch nicht einfach, da nicht nur noch keine formale Verordnung für eine EBI existierte, sondern auch das Hauptziel, die Förderung einer formalen Einführung des Rechts zur Europäischen Bürgerinitiative ohne einen neuen EU-Vertrag, nicht wirklich von den Hauptinstitutionen der EU unterstützt wurde. Während die Initiative sehr erfolgreich darin war, die Vorbereitungsarbeit für die Implementierung der

Europäischen Bürgerinitiative auf allen Ebenen innerhalb der unterstützenden Organisationen und in den EU-Institutionen aktiv am Leben zu halten, scheiterte sie daran, eine ausreichende Anzahl an offiziellen Unterschriften in Europa zu sammeln. Ende 2008 reichte Carsten Berg, einer der Koordinatoren der Initiative, schließlich „mehrere tausend Unterschriften“ beim Europäischen Parlament ein – in Form einer Petition.

Im Initiative for Europe-Handbuch herausgegeben von IRI im Jahre 2008 fasste Berg die Ergebnisse der „EBI-Kampagne“ für eine erfolgreiche Anwendung der Europäischen Bürgerinitiative wie folgt zusammen:

„Wir haben vier wichtige Voraussetzungen für eine EBI identifiziert: die Bildung von Allianzen auf regionaler und lokaler Ebene, die Unterstützung von nichtstaatlichen Organisationen, das Engagement zur Unterschriftensammlung und die zu beschaffenden finanziellen Mittel. Nur wenn wir alle folgenden Kriterien erfüllt hätten, würden wir jetzt tatsächlich eine Eine-Million-Kampagne starten:

1. Mindestens 100 nichtstaatliche Organisationen sollten sich offiziell dazu entschlossen haben, der Initiativ-Allianz beizutreten.
2. Es sollte in mindestens acht EU-Mitgliedsstaaten gut entwickelte nationale/lokale Allianzen für eine EBI geben; zwei der Staaten sollten „große“ Staaten sein (Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Italien, Polen, Spanien), und zwei sollten neue Mitgliedsstaaten sein.
3. Mindestens 100.000 Unterschriften sollten als Vorausverpflichtung von den nichtstaatlichen Organisationen „erwartet“ werden.
4. Mindestens 100.000 Euro sollten bereitgestellt werden können.

Während wir die Punkte eins und zwei erfüllten, gelang uns dies nicht für die Punkte drei und vier. Daher haben wir uns gegen das Sammeln von einer Million Unterschriften entschieden und wollten stattdessen nur so viele wie möglich erreichen.“²²

Die genannten Voraussetzungen für die Lancierung einer Initiative werden bei jeder kommenden Europäischen Bürgerinitiative eine wichtige Rolle spielen, aber die spezifischen Kriterien können, abhängig vom Ziel der Organisatoren, ganz unter-

22 Initiative for Europe Handbuch (2008), Carsten Berg: „The Initiative for the Initiative“, p.45; die Webseite der Kampagne ist www.citizens-initiative.eu

schiedlich aussehen. Im nächsten Kapitel werden wir auf die wichtigsten zehn Schritte eingehen, die es bei der Nutzung der Europäischen Bürgerinitiative zu beachten gilt.

Hier zunächst eine Liste von Pilotinitiativen, die von 2004-2009 ins Leben gerufen wurden.

Tabelle 7: 25 Europäische Bürgerinitiativen in Pilotversuchen (2004-2010)

	Thema	Ziel der Richtlinie	Organisatoren	Sammlung von Unterschriften	Anmerkungen
1	„Oneseat“ Initiative	Brüssel als einzigen Sitz des Europäischen Parlaments einzurichten	Mitglieder des Europäischen Parlaments	Rein elektronische Sammlung; ohne Beglaubigungs-Email; 20 Sprachen; mehr als 1,2 Millionen Unterschriften	2006 bei der Europäischen Kommission eingereicht; nicht zugelassen; an den Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments geschickt
2	Gleichheit für alle!	Eine EU-Staatsbürgerschaft für alle Bewohner der EU	Europäische Vereinigung für den Menschenrechtsschutz	Rein elektronische Sammlung; Beglaubigung per Email; 22 Sprachen	
3	Gegen Kernenergie	Für die Auflösung des Euratom-Vertrags und gegen den Bau neuer Kernanlagen	Friends of the Earth, Global 2000	Elektronische Sammlung und Unterschriftenliste; ohne Beglaubigungs-Email; 13 Sprachen; mehr als 630.000 Unterschriften	2007 bei der Europäischen Kommission eingereicht
4	Europäische Gesundheitsinitiative	Für europaweite Erlaubnis natürlicher Heilmittel und für die Erlaubnis von Referenden in der Europäischen Union	Dr. Rath Gesundheitsallianz	Unterschriftenliste mit Beglaubigungs-Email; 6 Sprachen	
5	Partnerschaft statt Mitgliedschaft für die Türkei	Für die Sicherstellung, dass die Türkei vor dem Eintritt in die EU die sogenannten Kopenhagener Kriterien erfüllt	Konservative nichtstaatliche Organisationen in Zentraleuropa	Elektronische Sammlung und Unterschriftenlisten; ohne Beglaubigungs-Email; 17 Sprachen	2005 gegründet
6	Für ein politisches Europa basierend auf Freiheit, Sicherheit und Gerechtigkeit	Zur Stärkung der Zusammenarbeit der Justiz innerhalb der EU	Französische Politiker	Rein elektronische Sammlung; mit Beglaubigung per Email; nur EU-25 Staaten, 3 Sprachen	2005 gegründet

	Thema	Ziel der Richtlinie	Organisatoren	Sammlung von Unterschriften	Anmerkungen
7	Rufnummer 112 in ganz Europa	Für die Einrichtung einer all-gemeingültigen Notrufnummer	Europäische Notrufvereinigung	Rein elektronische Sammlung ohne Beglaubigung per Email; 25 Sprachen	2005 gegründet
8	Hilfe für Afrika	Für die Bereitstellung von weiteren fünf Milliarden Euro pro Jahr für Menschen mit AIDS in Afrika	Mitglieder des Europäischen Parlaments	Rein elektronische Sammlung ohne Beglaubigungs-Email	2004 gegründet
9	Initiative für einen europäischen Staatsdienst	Für die Einrichtung eines gesamt-europäischen Staatsdienstes	Europäische Bewegung in Frankreich	Rein elektronische Sammlung ohne Beglaubigungs-Email	
10	Rettet unser soziales Europa	Kampagne für ein soziales Europa	Österreichische nicht-staatliche Organisation „Volkshilfe Österreich“	Rein elektronische Sammlung ohne Beglaubigung per Email; 4 Sprachen	2006 gegründet
11	1million-4disability	Für die Garantie von Rechten für Behinderte durch wirksame Gesetzgebung	European Disability Forum (Europäisches Behindertenforum)	Elektronische Sammlung mit Beglaubigungs-Email und Papiersammlung; 28 Sprachen; 1,65 Millionen Unterschriften	2008 bei der Europäischen Kommission eingereicht
12	GMO-Initiative I	Für die Kennzeichnung von tierischen Produkten die von Tieren kommen, die mit genteisch verändertem Futter gefüttert wurden	Greenpeace International	Nur auf Papier gesammelt; mehr als eine Million Unterschriften	2007 bei der Europäischen Kommission eingereicht
13	Initiative für angewandte Anthropologie	Für die Menschenwürde und für die freie Entfaltung der individuellen Persönlichkeit als europäische Grundwerte	Netzwerk aus anthropologischen Organisationen	Auf Papier und elektronische Sammlung; mit Beglaubigungs-Email; elf Sprachen (Info); 21 Sprachen (Formulare für die Sammlung der Unterschriften); mehr als eine Million Unterschriften	

	Thema	Ziel der Richtlinie	Organisatoren	Sammlung von Unterschriften	Anmerkungen
14	Hohe Qualität an Dienstleistungen	Für alle zugängliche hohe Qualität an Dienstleistungen	Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB)	Sammlung auf Papier und elektronisch; Beglaubigung per Email; 22 Sprachen	
15	Für ein europäisches Referendum über die EU-Verfassung	Für eine konsultative Volksabstimmung über neue EU-Verträge	Union der Europäischen Föderalisten (UEF)	Rein elektronische Sammlung; mit Kontroll- und Beglaubigungsvorrichtung; 13 Sprachen	2007 gegründet
16	Initiative für die Initiative	Für die Implementierung einer bürgerfreundlichen Europäischen Bürgerinitiative	Nichtstaatliche Organisationen für Demokratie und Studentengruppen	Sammlung auf Papier und elektronisch; Beglaubigung per Email; 23 Sprachen	Im Januar 2008 beim Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments eingereicht
17	Notinitiative für Darfur	Forderung einen internationalen Schutztrupp nach Darfur zu entsenden	Menschenrechtsorganisationen	Sammlung auf Papier und elektronisch; mit Beglaubigung per Email; 2 Sprachen	
18	Referendum über das nächste EU-Abkommen	Für die Auslösung eines Referendums in und über Europa	Mitglieder des Europäischen Parlaments	Rein elektronische Sammlung; Beglaubigung per Email; 27 Sprachen	2007 gegründet
19	Krebs vereint	Aufruf an die europäischen Institutionen und die nationalen Regierungen dringend im Interesse von Krebspatienten in Europa zu handeln	Interessenvertreter aus der Krebsfürsorge	Rein elektronische Sammlung aber ohne Beglaubigung-Email	2006-2007
20	Europäische Staatsbürgerschaftsinitiative	Für die Gründung eines Forums für europäische Staatsbürgerschaft für Studium und Anhörungen mit Bürgern und der Bürgergesellschaft	Europäischer Bürger-Aktions-Service		

	Thema	Ziel der Richtlinie	Organisatoren	Sammlung von Unterschriften	Anmerkungen
21	Europäische ReferendumsInitiative	Kampagne für ein obligatorisches Referendumsrecht über wichtige Änderungen in EU-Verträgen	Dr. Rath Gesundheitsallianz	Unterschriftenliste mit Beglaubigungs-Email; 6 Sprachen	
22	GMO-Initiative II	Stopp von genmanipuliertem Essen	Avaaz.org – Plattform für die Welt in Aktion	Online mit vollständiger Adresse, Geburtsdatum, Nationalität, Beglaubigungs-Email; 7 Sprachen; mehr als 1.000.000 Unterschriften	Wurde im Herbst 2010 als „erste EBI“ in Form einer Petition der Kommission übergeben – und löste damit einige Verwirrung aus. http://www.avaaz.org/en/eu_gmo
23	Initiative für freie Sonntage	Europäische Gesetzgebung für arbeitsfreie Sonntage	Deutsche katholische Organisationen	Online; 2 Sprachen	Vorbereitungen laufen, um eine der ersten formal registrierten Europäischen Bürgerinitiativen zu werden www.free-sunday.eu
24	Initiative für einen europäischen Tag zur Bekämpfung der Fettleibigkeit	Übergewichtigen Patienten eine Stimme geben	Pharmaindustrie einschließlich GlaxoSmith Kline	Online; 15 Sprachen	Kündigt ebenfalls an, die erste EBI werden zu wollen www.obesityday.eu
25	Initiative für lokale und ökologische Lebensmittel	Verlangt von der EU ein 30-prozentigen Zuschuss an lokalproduzierte und ökologische Lebensmittel	Österreichischer Verein mit Sitz in Lochen bei Salzburg	(Geplant) Online via Plattform wechangeeurope.eu	www.eatgreener.eu

Unsere Betrachtung der praktischen Erfahrungen der ersten 25 Pilotinitiativen kann auch als Vorschau auf die Art und Weise gesehen werden, wie die Europäische Bürgerinitiative von vielen verschiedenen Gruppen mit unterschiedlichen politischen Hintergründen und für viele verschiedene Zwecke genutzt werden wird. Auch Gemeinsamkeiten lassen sich finden: der intensive Gebrauch elektronischer Hilfsmittel, die notwendige Mehrsprachigkeit und ein wachsendes Verständnis dafür, dass die Europäische Bürgerinitiative ein langwieriger Prozess ist, und dass sie

nur ein ergänzender Aspekt eines Langzeitprojektes sein kann. Basierend auf diesen Erfahrungen können wir davon ausgehen, dass die Europäische Bürgerinitiative vorwiegend proaktiv und weniger reaktiv verwendet werden wird. Warum? Weil sich dieses Instrument nicht gut für emotionsgeladene (Re)aktionen, sondern eher für langfristige angelegte agendabestimmende und anwendungsbezogene Aktivitäten eignet, was potentiell sehr nützlich sein wird. Im folgenden Teil dieses Handbuchs werden wir einen genauen Blick auf die Zukunft des EBI-Gründungsprozesses werfen.

3.5 Das neue Instrument: positive Einstellung, harter Kampf

Bevor wir uns dem Jahr 2011 zuwenden – wenn die ersten Europäischen Bürgerinitiativen registriert werden – lassen Sie uns noch einmal einen letzten Überblick über die Schritte verschaffen, die zur neuen Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative führen werden. Dieser Vorgang begann im Mai 2009 und endete im

Dezember 2010, mit Entscheidungen des Europäischen Parlaments, der einzig andere direkt von den Bürgerinnen und Bürgern beeinflussten Einrichtung der Europäischen Union. In der Zwischenzeit haben viele verschiedene staatliche und nichtstaatliche Einrichtungen ihre Sichtweisen, Vorschläge und Meinungen zu dieser neuen Verordnung geäußert, wie unsere folgende Übersicht zeigt:

Tabelle 8: Der Entwurf zum Gesetz über die Europäische Bürgerinitiative

Wann?	Wo?	Was?
7. Mai 2009	Europäisches Parlament	Beschluss über die Implementierung der Bürgerinitiative ²³
9. Mai 2009	Gipfeltreffen zur Europäischen Bürgerinitiative ²⁴	Das Salzburger Manifest für die Europäische Bürgerinitiative, 2009 ²⁵
11. November 2009	Europäische Kommission	Grünbuch über eine Europäische Bürgerinitiative ²⁶
11. November 2009 – 31. Januar 2010	Öffentliche Anhörung	323 Beiträge: 159 Bürger, 133 nichtstaatliche Organisationen, 31 Regierungsorganisationen ²⁷
17. März 2010	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	Stellungnahme zur Implementierung des Vertrags von Lissabon: partizipatorische Demokratie und die Bürgerinitiative ²⁸
21. März 2010	Europäische Grüne Partei	Stellungnahme zur Implementierung der Europäischen Bürgerinitiative ²⁹
31. März 2010	Europäische Kommission	Verordnungsentwurf für die Bürgerinitiative ³⁰
9. Mai 2010	Gipfeltreffen zur Europäischen Bürgerinitiative	Salzburger Manifest für eine direkte Demokratie in Europa, 2010 ³¹
Juni 2010	Ausschuss der Regionen	Stellungnahme zum Verordnungsentwurf für die Europäische Bürgerinitiative
14. Juni 2010	Europäischer Rat	Generelle Sichtweise des Rats für Allgemeine Angelegenheiten ³²
14. Juli 2010	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	Vorschlag für eine Regulierung der Bürgerinitiative durch das Europäische Parlament und den Rat ³³
30. September 2010	Interparlamentarisches Treffen	

23 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-D2009-0389+0+DOC+XML+V0//EN>

24 Seit 2007 organisieren Nichtregierungsorganisationen, die von IRI Europe koordiniert werden, jährliche Treffen um die Entwicklung der EBI zu beobachten und fördern. Seit 2009 werden diese Treffen rund um den Europatag in Salzburg/Österreich abgehalten: www.legalpolicy.eu

25 The European Citizens' Initiatives [2010], p.119 ff.

26 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_en.pdf

27 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/contributions_en.htm

28 http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\sc032%20la%20mise%20en%20oeuvre%20du%20traite%20de%20lisbonne\ces465-2010_ac.doc&language=EN

29 Vergleiche Abschnitt Ressourcen dieses Handbuchs.

30 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_en.pdf

31 Vergleiche Abschnitt Ressourcen dieses Handbuchs.

32 2010/0074 (COD).

33 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.institutional-reform-opinions-resolutions-opinions.10571>

Wann?	Wo?	Was?
30. November 2010	Europäisches Parlament (Komitees)	Abstimmung über den Bericht im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) und im Petitionsausschuss (PETI)
Dezember 2010	Europäisches Parlament und Europäischer Rat	Letzte Entscheidungen über das Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative
Ende 2011	Europäische Bürger	Die erste „formale“ Europäische Bürgerinitiative wird registriert

Nach vielen Jahren der Diskussion über die Prinzipien der modernen repräsentativen Demokratie des 21. Jahrhunderts auf grenzübergreifender Ebene – gleichermaßen basierend auf der direkten und der indirekten Demokratie – und nach Jahren der praktischen Vorbereitung der Bürgerinnen und Bürger Europas, machte der letzte verfahrenmäßige Feinschliff am Instrument deutlich, welches Potential die Sache hat: Zum ersten Mal in der Geschichte beschäftigten sich staatliche und nichtstaatliche Organisationen aus ganz Europa mit der gleichen Demokratie-Frage: WIE kann so ein direktdemokratisches Instrument am besten aufgebaut werden? Dieser Vorgang schloss alle wichtigen europäischen Institutionen wie den Europäischen Rat, das Parlament und natürlich die Kommission mit ein, aber auch andere, wie zum Beispiel den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Bürgerbeauftragten.

Während alle die direktdemokratische Aufwertung auf transnationalen Ebene willkommen hießen, sehen sich die Institutionen interessanterweise dabei alle in einer eigenen wichtigen Rolle – so möchte zum Beispiel das Parlament den EBI-Prozess überwachen, und der EWSA möchte sich als Anlaufstelle für interessierte europäische Bürgerinnen und Bürger und Initiativgruppen zur Verfügung stellen.

Wenn wir kurz auf das jahrhundertelange währende Ringen um die beste Form der repräsentativen Demokratie (direkt oder indirekt) zurückblicken, ist diese neue Einstellung und Anerkennung einer modernen repräsentativen Demokratie, die indirekte (parlamentarische) **und** die direkte (partizipatorische) Verfahren der Agendabestimmung und Entscheidungsfindung miteinander verbindet, ein wirklich globaler Durchbruch. Es öffnet Türen und schafft neue Energien für die praktische Umsetzung einer direkten Demokratie in Europa

(und über Europas Grenzen hinaus). Dies hat den Vizepräsidenten der Europäischen Kommission,

Maroš Šefčovič, zu folgender Aussage veranlasst: „...die Bürger wollen, dass dieses Instrument benutzerfreundlich wird. Sie wollen, dass es einfach, unkompliziert, verständlich und vor allem leicht anwendbar ist! Ich sehe das ganz genau so. Dieses Instrument muss genutzt werden. Wir müssen es so benutzerfreundlich wie möglich gestalten, damit es den öffentlichen Raum in Europa unterstützt, den Bereich für öffentliche Debatten in Europa erweitert und die EU näher an die Belange der Bürger rückt.“³⁴

Eine recht beeindruckende und allumfassende Aussage, geradezu ein Appell, eines hohen Vertreters der Institution, die Hauptansprechpartnerin der kommenden Europäischen Bürgerinitiativen sein wird. Dieses Statement ist beinahe wie eine Kontrollliste aller Dinge, die die Europäische Kommission bei der Europäischen Bürgerinitiative bedenken sollte.

Im Vorfeld der Präsentation des Verordnungsentwurfs der Kommission am 31. März 2010 (vgl. Fußnote 25) haben im Grunde alle teilnehmenden Interessenvertretungen diese positive Einstellung sowohl gegenüber der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative als auch über die Einrichtung eines bürgerfreundlichen, anwendbaren und einfachen Vorgangs vertreten, was dieses erste direktdemokratische Instrument auf grenzübergreifender Ebene zum Erfolg führen könnte. Interessanterweise waren selbst Regierungen von Mitgliedsstaaten wie Schweden, Tschechien, Deutschland und Griechenland, wo es keine vergleichbaren Möglichkeiten auf nationaler Ebene gibt, klar für die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative. Des Weiteren nahmen viele regionale Regierungen und nationale Parlamente am Konsultationsprozess teil, was jüngste Entwicklungen

34 Rede von Maroš ŠEFČOVIČ, Vizepräsident der Europäischen Kommission, verantwortlich für „Zwischenbehördliche Beziehungen und Administration“, bei der Anhörung der Interessenvertreter der Europäischen Bürgerinitiative am 22. Februar 2010. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_en.htm

zur Stärkung direktdemokratischer Elemente auf diesen Ebenen in Ländern wie zum Beispiel Italien, Spanien und Deutschland widerspiegelt.

Daraus kann abgeleitet werden, dass ein allgemein positives Interesse daran besteht, die repräsentative Demokratie repräsentativer zu gestalten, und dass ein weit verzweigtes Netzwerk aus staatlichen und nichtstaatlichen Interessenvertretern bereit ist, diesen neuen Prozess zu fördern, zu unterstützen und zu überwachen, sobald er 2011 beginnt.

Im Bezug auf die verfahrensrechtliche Einstellung gegenüber der Verordnung hat die vor-gesetzgebende/konsultative Phase der Entwicklung der Verordnung (bis zur Präsentation des Vorschlags der Kommission am 31. März) gezeigt, dass die meisten Interessenvertretungen – zusätzlich zu ihrer allgemeinen positiven Einstellung – stark von eigenen Erfahrungen ausgehen und zum Beispiel subnationale Erfahrungen bei der Sammlung von Unterschriften oder bei der Rückerstattung von Finanzmitteln in den Mittelpunkt stellen. Das Spektrum an verschiedenen Kommentaren hat ebenfalls gezeigt, dass einige Interessenvertretungen die Europäische Bürgerinitiative weiterhin eher als traditionellen Petitionsprozess betrachten, während andere das neue Instrument als volle klassische Bürgerinitiative mit Wirkung auf Entscheidungsfindungen empfinden (wollen).

Wie bereits in diesem Handbuch erklärt, beinhaltet die Form der Agenda (-bestimmenden) Initiative des Initiativrechts tatsächlich Elemente aus diesen beiden anderen Formen: aus dem Petitionsrecht und der (vollen) Bürgerinitiative. Aus diesem Grund muss die Verordnung für die Europäische Bürgerinitiative ein eigenes verfahrensrechtliches Gleichgewicht finden. Diese Einschätzung wurde und wird von den meisten Teilnehmenden an der Entwicklung des neuen Gesetzes geteilt – einschließlich der Europäischen Kommission.

Der Vorschlag der Kommission, mit dem der offizielle rechtliche Prozess der Gesetzgebung gestartet wurde, verbindet eine Reihe von großzügigen und einschränkenden Elementen.

Die **großzügige** Seite des Vorschlags:

- er wählt eine freie Form der Unterschriftensammlung, einschließlich – als Neuheit – die

Online-Sammlung von Unterstützungserklärungen (Art. 5 und 6);

- er heißt ein Registrierungsformat willkommen, das als administrativer Schritt zu verstehen ist und die Zulässigkeitsprüfung oder politische Einstufung nachordnet (Art. 4);

- er erlaubt Mitgliedsstaaten die Unterschriften stichprobenartig zu überprüfen (Art. 9).

Jedoch klar auf der **einschränkenden** Seite des Vorschlags steht:

- die hohe Zahl von neun Mitgliedsstaaten die für die Sammlung von Unterschriften als Minimum vorausgesetzt wird. Mit dieser Bedingung steht die Kommission allein auf weiter Flur, da während des konsultativen und legislativen Prozesses die meisten Interessenvertretungen eine kleinere Zahl an Staaten vorgeschlagen hatten, aus denen die Unterschriften kommen müssen;

- die extrem hohe Zahl an Unterschriften (300.000), die von den Organisatoren gesammelt werden müssen, bevor eine Zulässigkeitsprüfung durchgeführt werden kann; und

- die Voraussetzungen die im Zusammenhang mit dem sogenannten „Formular für eine Unterstützungsbekundung“ (Anhang III) stehen, das nicht nur den Namen, die Adresse, die Staatsangehörigkeit und das Geburtsdatum des Unterzeichnenden verlangt, sondern auch eine Reihe von Ausweisnummern – diese Daten sind nicht nur unterschiedlich von Land zu Land, sie sind auch in einigen Mitgliedsstaaten explizit nicht vorhanden.

Auf einer weiteren Ebene liefert der Vorschlag der Kommission einige sehr konstruktive und nützliche Beiträge, während andere Aspekte komplett ignoriert oder völlig fehleingeschätzt werden.

Die **konstruktiven** Elemente umfassen:

- die Einbeziehung einer Reihe von Formularen, die den Vorgang wesentlich verlässlicher, überprüfbarer und transparenter gestalten wird – beispielsweise das „Formular für eine Unterstützungsbekundung“ (Anhang III), das „Formular für die Einreichung von Interessenbekundungen“ (Anhang VI) und die „Bescheinigung der Zahl der gesammelten gültigen Unterstützungserklärungen“ (Anhang VII), was die Anlieferung von Stapeln von Unterschriftenformularen nach Brüssel unnötig macht;

- der Vorschlag einer festgelegten Mindestzahl an gültigen Unterschriften für jeden Mitgliedsstaat (Anhang I) gestuft in Abhängigkeit der Sitze

des jeweiligen Landes im Europäischen Parlament. Dieses erleichtert es bevölkerungsreichen Mitgliedsstaaten sich zu qualifizieren (konsultieren Sie hierzu unsere Karte im nächsten Abschnitt auf Seite ...);

- die berechtigterweise vorsichtigen und sorgfältigen Vorbereitungen für das anvisierte elektronische Sammlungssystem, das Schritt für Schritt im Einklang mit nationalen Behörden im Laufe der ersten Jahre der Anwendung eingeführt werden muss (Art. 19). Dies führt zur Einbindung einer Überprüfungsklausel (Art. 21), die den ganzen Prozess fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung zurück an die Legislative und die europäische Öffentlichkeit tragen wird.

Während die großzügigen und einschränkenden Elemente des Verordnungsentwurfs ausführlich von allen Interessenvertretungen diskutiert wurden und werden, haben die konstruktiven Aspekte von beinahe allen die Feedback gegeben haben, Zuspruch erhalten. Trotzdem hat die Kommission einige andere Aspekte ignoriert und/oder unterschätzt:

- die administrative und politische Sicherheitsfunktion der ersten Schritte (Beratungsdienste besonders bei der Registrierung). Tatsächlich sieht der Verordnungsentwurf nur einen (1) Beamten und einen (1) Assistenten für die Bearbeitung aller verwandten Aufgaben vor – ein wahrlich unterbesetztes Büro (was noch reichlich untertrieben ist!)

- die Rolle der finanziellen Unterstützung für Organisationen, die weder starke Organisationen noch etablierte Interessen vertreten. Gleichzeitig schlägt der Verordnungsentwurf vor, finanzielle Transparenz aller Organisationen zu verlangen, von denen erwartet wird, dass sie zum Zeitpunkt der Registrierung alle Quellen zur Finanzierung und Unterstützung der geplanten Initiative offenlegen (Anhang II-7); und

- nicht zuletzt der offensichtliche Widerwille eine konkrete Verpflichtung zu einer Reaktion von Seiten der Kommission über eine Europäische Bürgerinitiative, die alle erwähnten Voraussetzungen erfüllt hat, mit einzubeziehen (Art. 11-1-ab). Dieses steht in starkem Widerspruch zu den Versprechungen, die das Kommissionsmitglied Šefčovič beim oben zitierten Treffen mit Interessenvertretungen am 22. Februar 2010 verkündet hatte.³⁵

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Verordnungsentwurf der Kommission, der den formalen gesetzgebenden Prozess ins Rollen gebracht hat (siehe Illustration unten), auf folgenden Punkten basierte:

- 1) einem vernünftigen und angemessenen Grundsatz wie von Vizepräsident Šefčovič formuliert: benutzerfreundlich, einfach, unkompliziert, verständlich, leicht anwendbar;
- 2) einer Mischung aus großzügigen und einschränkenden Regulierungsvorschlägen zusammen mit mehreren konstruktiven Elementen und Instrumenten, während andere beinahe völlig umgangen wurden.

Man gewinnt den Eindruck, dass die vorgeschlagene Verordnung das Ergebnis eines etwas übereilten Entwurfs der spanischen EU-Präsidentschaft war, die bereits bis Juni 2010 eine endgültige Entscheidung über das Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative herbeiführen wollte.



Die neue Initiative muss reguliert werden

Für aktuelle Informationen über den gesetzgebenden Prozess: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=199169

Im Zusammenhang mit dem formalen gesetzgebenden Prozess, der mit der Präsentation des Verordnungsentwurfs der Kommission am 31. März 2010 begann, wurde ein Hauptaugenmerk auf mögliche Verbesserungen, Klarstellungen und Veränderungen des EBI-Gesetzes gelegt. Zum Zeitpunkt des Drucktermins dieses EBI-Handbuchs Anfang November 2010 waren dies unter anderem:

³⁵ Beim Kommissionstreffen sagte Šefčovič, dass "erfolgreiche Bürgerinitiativen die versammelte Kommission zu einer ernsthaften Berücksichtigung der Forderungen von Millionen von Bürgern bewegen wird".

■ die Äußerung des Europäischen Rats vom 14. Juni 2010 (vgl. Fußnote 26), welche im Wesentlichen den Verordnungsentwurf der Kommission bestätigt – besonders die sperrige Forderung nach Unterzeichnenden aus zumindest einem Drittel der Mitgliedsstaaten bei der Unterschriftensammlung – und vorschlägt, die für die Zulässigkeitsprüfung benötigten 300.000 Unterschriften auf 100.000 herunterzusetzen. Zudem ist der Rat konkreter in seinen Aussagen zu Themen wie der Onlinesammlung von Unterschriften, dem Datenschutz und den Identifizierungsanforderungen für die Unterstützungserklärungen. Er schlägt vor, dass letztere Anforderung aufgrund der riesigen Vielfalt von berechtigten Ausweisformen in Europa ganz und gar vom endgültigen Gesetz gestrichen werden sollte;

■ der Ausschuss der Regionen (AdR) schlug vor, die Anzahl der „qualifizierten“ Mitgliedsstaaten auf ein Viertel der Gesamtzahl herabzusetzen. Dies rechtfertigt er durch einen Vergleich mit verwandten Abkommensregelungen zur Agenda-bestimmung, wie zum Beispiel Art. 76 EUV (Vertrag über die Europäische Union). In anderer Hinsicht jedoch verkomplizieren viele Vorschläge des AdR den Vorgang eher, als dass sie ihn erleichtern – wie zum Beispiel weitere Ausschlussmöglichkeiten im Bezug auf die Eignung einer Initiative bei der Registrierung, der Zusammenschluss der Registrierung und der Zulässigkeitsprüfung (Anmerkung 33 im Meinungsteil, vgl. Fußnote 23) und eine zusätzliche Forderung, die den Organisatoren die Veröffentlichung einer Liste aller geplanten Ausgaben vorschreibt. Am sonderbarsten von allen – aber offensichtlich aus der Idee eines neuen Instruments entsprungen – war der Vorschlag des AdR, dass auch Regionen dazu berechtigt sein sollten, ihre Europäische Bürgerinitiative zu organisieren;

■ die Meinung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, der seine eigenen Ansichten in einem breitgefächerten Zwei-Phasen-Prozess geformt hatte, zeigte zunächst die umfassenden Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative auf (im März von der Versammlung des EWSA angenommen) und bot dann eine Liste mit Verbesserungsvorschlägen, einschließlich einer Zulässigkeitsprüfung bei 50.000 Unterschriften (im Zusammenhang mit einem Übersetzungsangebot) und eine voll entwickelte Idee für eine unterstützende Infrastruktur für die Europäische Bürgerinitiative, auf die wir im

nächsten Teil dieses Handbuchs kommen werden. Als das Parlament im Herbst 2010 wieder am Ball war, lauteten die sechs kontroversesten Themen:

1) **Registrierung** als erster formaler Prüfungspunkt. Welche Kriterien sollten von einem geeigneten Organisator einer Initiative erfüllt werden? Welche Kriterien sollte es geben, um jemanden von der Registrierung auszuschließen? Und wer sollte für die erste Überprüfung verantwortlich sein?

2) Die **Zulässigkeitsprüfung** ist die zweite formale Kontrolle. Sollte sie zeitgleich zur Registrierung erfolgen oder direkt danach? Oder sollte bereits eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt worden sein, bevor eine Zulässigkeitsprüfung ausgelöst wird?

3) **Welche Zahl an Mitgliedsstaaten** sollte mit einer festgelegten Anzahl an Unterschriften für eine Qualifizierung angesetzt werden? Sollte die minimale Voraussetzung einer „erheblichen Zahl“ ein Fünftel, ein Viertel oder ein Drittel aller Mitgliedsstaaten sein?

4) Der **verfügbare Zeitrahmen für die Sammlung von Unterstützungserklärungen**? Wann beginnt hierfür die Zeitrechnung, und sollte der Abgabetermin nach zwölf, 18 oder 24 Monaten sein?

5) Die Voraussetzungen, die mit **der Überprüfung und der Beglaubigung der Unterstützungserklärungen** zusammenhängen. Sollten die entsprechenden Formulare nach einer bestimmten Ausweisnummer und Belegdokumenten verlangen oder nicht?

6) Die Rolle und der Aufbau der dritten formalen Überprüfung: die **politische Antwort der EU-Kommission** (und anderen EU-Institutionen) auf die Europäischen Bürgerinitiativen. Wie sollte diese „Pflicht“, die explizit vom Kommissionsmitglied Šefčovič angekündigt wurde, aussehen? Auf welche Weise werden die Organisatoren einer erfolgreichen Initiative angehört und beteiligt werden?

Es wird letztendlich auch von den Lösungen und Vereinbarungen rund um diese sechs Punkte abhängen, ob der Grundsatz vom 22. Februar 2010 von Šefčovič (benutzerfreundlich, einfach, unkompliziert, verständlich, leicht anwendbar) erfüllt werden wird oder nicht. Im Europäischen Parlament haben sich zwei Komitees mit der Europäischen Bürgerinitiative befasst, einschließlich der Berichtserstatterinnen und Berichtserstatter aus den vier größten politischen Gruppen und aus vier unterschiedlichen politischen Kulturen und Ländern:

- Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO): Alain Lamassoure (EPP – Frankreich), Zita Gurmai (PSE – Ungarn);
- Petitionsausschuss (PETI): Diana Wallis (ALDE – Großbritannien), Gerald Häfner (Grüne/EFA – Deutschland).

Dieses Team bot eine vielversprechende Perspektive auf einen konstruktiven und kooperativen Arbeitsprozess hin zu den endgültigen Entscheidungen im Parlament und den Verhandlungsgesprächen mit dem Rat und der Kommission. Alain Lamassoure war ein ehemaliger französischer Minister für Europäische Angelegenheiten und war (zusammen mit Jürgen Meyer) einer der Gründungsväter der Europäischen Bürgerinitiative im EU-Konvent, Diana Wallis war von 2004-2009 eine der Co-Vermittlerinnen der Arbeit des Parlaments. Seit der letzten Wahl ist Gerald Häfner Mitglied des Parlaments geworden, nachdem er mehr als drei Jahrzehnte lang an ähnlichen gesetzgebenden Prozessen in Deutschland (und anderen Ländern) gearbeitet hatte. Lamassoure, Wallis und Häfner bringen somit eine Menge Sachverstand, Kontakte und politischen Einfluss ein.³⁶ Im Endspurt zur

finalen Fassung des EBI-Gesetzes im Herbst 2010 wurden sie von der ungarischen Sozialistin Zita Gurmai unterstützt, der Vizepräsidentin des Ausschusses für konstitutionelle Fragen.

Kurz vor Redaktionsschluss dieser Ausgabe des Handbuches konnten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf die Verordnung zur EBI einigen. Dies sieht unter anderem vor, dass

- 1) die Registrierung und die Zulässigkeitsprüfung einer EBI gleichzeitig stattfinden;
- 2) die Unterschriften aus mindestens sieben Staaten kommen müssen;
- 3) die Mitgliedsstaaten eine Frist von zwölf Monaten erhalten, um die Verordnung in nationales Recht umzusetzen, was insbesondere für die Frage der Verifizierung der (elektronischen) Unterschriften von Bedeutung ist;
- 4) die Anforderungen an die Unterzeichnenden (ID-Nummer oder nicht) den Mitgliedsstaaten überlassen wird; und
- 5) eine erfolgreiche EBI in Anhörungen der Kommission und des Parlamentes diskutiert werden muss.

Schwerpunktthema 9:

Grüne Demokratie: grenzübergreifend und direkt

Es gibt wenig Zweifel daran, dass der Ursprung der politischen Bewegung der Grünen bereits stark darauf aus war, die Entwicklung einer Weltordnungspolitik und die Demokratisierung der Demokratie voranzutreiben. Dies hängt damit zusammen, dass traditionelle nationalstaatliche und indirekt operierende politische Systeme Probleme mit der Lösung von Umweltproblemen haben, die die Bürgerinnen und Bürger im alltäglichen Leben beeinträchtigen und die nicht an den Staatsgrenzen Halt machen. So hatte beinahe jede Grüne Partei der Welt einerseits eine Stärkung von Instrumenten der Global Governance, andererseits die Stärkung der direkten und partizipatorischen Demokratie in ihrem Kernprogramm. Der Einfluss von „grünen“ Ideen und Prinzipien in der Politik ist bedeutend geworden: Sowohl die EU als auch andere international agierende Behörden geben

Umweltthemen einen hohen Stellenwert auf ihrer politischen Tagesordnung. Und wenn es zum Einsatz von Initiativen und Referenden auf der Welt kommt, spielen Umweltthemen eine Schlüsselrolle bei Entscheidungsfindungen und agendabestimmenden Prozessen.

Aber wie jedes institutionelle Instrument kann (und sollte) die agendabestimmende Bürgerinitiative natürlich von allen Teilnehmenden eines politischen Prozesses genutzt werden können. Es ist klar, dass nicht-grüne Interessen auch Teil des internationalen Politikprozesses und der Stärkung direkter Demokratie sein müssen. Zudem können wir aber auch sehen, dass Grüne Politikerinnen und Politiker, die exekutive Funktionen erlangt haben, meistens skeptischer über eine Bürgerbeteiligung werden und ein plötzliches Desinteresse an machteilenden Strukturen zeigen, wenn sie selbst an der Macht sind. Außerdem können wir sehen, dass in vielen Grünen Bewegungen sowohl eher links- als auch eher rechtsgerichtete Denkerinnen und Denker

³⁶ Für eine größere Transparenz können die folgenden Informationen die positive Bewertung der Fähigkeiten der Mitglieder stärken: Alain Lamassoure war Teil einer informellen Arbeitsgruppe im Europäischen Konvent und Mitherausgeber von „Transnational Democracy in the Making“ (2003) zusammen mit Jürgen Meyer und dem Herausgeber dieses Handbuchs, Guide, Bruno Kaufmann; Diana Wallis war seit 2004 ein führendes Mitglied des *Initiative and Referendum Institute Europe*; Gerald Häfner ist der Mitgründer der deutschen Grünen und der nichtstaatlichen Organisation *More Democracy*. Er trat dem *Initiative and Referendum Institute Europe* 2010 als Berater bei und war mehr als zehn Jahre lang Abgeordneter des deutschen Bundestages.



GEF EBI-Workshop am Parteitag der Europäischen Grünen in Barcelona im März 2010

eine partizipatorischere und direkter Form der Demokratie aus Prinzip ablehnen, da aus ideologischer Sicht direktdemokratische Prozesse ein Problem für einfache Mehrheitsentscheidungen darstellen.

Dieses etwas komplexe Bild der „politischen Familie der Grünen“ hat die Europäische Grüne Partei und die Grünen/EFA einige Zeit davon abgehalten, zum Motor im Wandel hin zu einer transnationalen direkten Demokratie zu werden. Glücklicherweise haben diese internen Streitigkeiten unterdessen an Bedeutung verloren.

Dies bedeutet, dass post-68er Skeptiker der Gründung der Europäischen Gemeinschaft (heute EU) zunehmend für eine direkte Demokratie sind, und dass die vorwiegend nordischen Skeptiker gegen ein grenzübergreifendes System inzwischen die Notwendigkeit eines starken europäischen Integrationsprozesses erkennen und teilen. Basierend auf dieser wachsenden internen Annäherung der Grünen war es möglich, klare Standpunkte über das entstehende Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative zu entwickeln und zu fördern.

Beim Treffen des Rats der Europäischen Grünen Partei in Barcelona konnte die Europäische Grüne Partei sich auf einen gemeinsamen Standpunkt über den kommenden gesetzgebenden Prozess einigen. Vorausgegangen waren Überlegungen einer Reihe von nationalen und regionalen Grünen Parteien, welchen die Annahme eines klaren Standpunkts der Grünen/EFA im Europäischen Parlament folgte.³⁷

Daraufhin einigten sich die Grünen/EFA im Sommer 2010 auf Grundsätze, die bereits von der Kommission geplant worden waren – wie zum Beispiel die Staffelung der Mindestanzahl der Unterschriften für jedes Land und die Möglichkeit der elektronischen Sammlung von Unterschriften. Aber wichtiger war noch, dass die Fraktion der Grünen/EFA auch einen klaren Standpunkt zur Frage der Zulässigkeitsprüfung einnahm (direkt nach der Registrierung und dem Beginn der Unterschriftensammlung) und auch „übersehene Aspekte“, wie zum Beispiel die „Vorgänge, die für eine erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative befolgt werden müssen“ und die „zusätzliche unterstützende Infrastruktur“ waren bedacht. Die Fraktion schlägt auch einen längeren Zeitraum für die Unterschriftensammlung vor (24 statt 12 Monate) und eine geringere Zahl an benötigten Mitgliedsstaaten (ein Fünftel statt ein Drittel).

Zuletzt nehmen die Grünen/EFA auch einen gemeinsamen Standpunkt ein, was ihre politischen Ziele betrifft. So streben sie zum Beispiel eine allgemeine Berechtigung für „alle Bewohner der EU mit einem Mindestalter von 16 Jahren“ eine Europäische Bürgerinitiative zu unterzeichnen an. Diese doppelte Voraussetzungserweiterung wird von vielen Menschen- und Bürgerrechtsgruppen in Europa unterstützt. Wenn jedoch die Europäische Bürgerinitiative nicht nur als verkappte Petition angesehen werden soll, sondern als erster Schritt in Richtung eines voll entwickelten Sets an direktdemokratischen Instrumenten, könnte sich eine Erweiterung der Wahlberechtigung gegenüber den Wahlen zum Europäischen Parlament eher kontraproduktiv auswirken, da es die Europäische Bürgerinitiative in ein weniger verbindliches Licht stellt als Wahlen. Auch die Frage wie die Kommission mit erfolgreichen Initiativen umgehen wird ist davon betroffen. Dennoch könnte eine der ersten Ideen für eine echte Europäische Bürgerinitiative der Vorschlag sein, die Wahlberechtigung für zusätzliche Gruppen, die explizit im Vertrag der Europäischen Union erwähnt werden aber keine sogenannten „europäischen Staatsbürger“ sind, zu genehmigen.

37 Weiterführende Referenzen entnehmen Sie bitte dem Anhang dieses Handbuchs.

Aber es befinden sich natürlich genügend andere mögliche Europäische Bürgerinitiativen in Planung, bei denen Grüne Aktivistinnen und Aktivisten sowie Grüne Organisationen in naher Zukunft (Ko-)Initiatoren werden könnten. Wie dies möglich sein wird, und worüber sich potentielle Organisatoren Gedanken machen müssen, bevor sie eine Europäische Bürgerinitiative starten, wird im abschließenden Teil dieses Handbuchs besprochen.

Im ersten Teil dieses Handbuchs haben wir die Prinzipien, Definitionen und Entwicklungen einer modernen repräsentativen Demokratie vorgestellt. Im zweiten Teil haben wir die Entstehung der Europäischen Bürgerinitiative untersucht. Somit ist nun der historische Moment gekommen, an dem wir uns auf die Praxis der grenzübergreifenden Demokratie vorbereiten sollten. Es gibt viele Dinge, die wir dabei von bereits existierenden Praktiken auf nationalen und subnationalen Ebenen lernen können. Dennoch ist die Europäische

Union ein politisches System, das einzigartig („sui generis“) auf der Welt ist, und auch der Prozess der Europäischen Bürgerinitiative wird einmalig sein. Angenommen, dass die verbleibenden offenen Fragen über die Verordnung geklärt werden können – und auf eine Weise geklärt werden können, auf die Bürgeraktivistinnen und -aktivisten, nichtstaatliche Organisationen und letztendlich auch die wichtigsten Einrichtungen der Europäischen Union seit Monaten, Jahren und sogar Jahrzehnten hingearbeitet haben – ist es nun absolut an der Zeit unsere Aufmerksamkeit von der gesetzgebenden und verfahrensrechtlichen Seite auf die aktionsbezogene und praktische Seite der Europäischen Bürgerinitiative zu lenken. Ob dieses neue Wesen der Demokratie wächst und gedeiht, liegt jetzt an jedem einzelnen von uns! Erkunden Sie also mit uns den dritten und letzten Teil dieses Handbuchs – eine praktische Gebrauchsanweisung für die Europäische Bürgerinitiative.



4. Ausblick: Endlich in der Pole Position!



4.1 Die New York Times blickt auf Europa

Bald ist es an der Zeit, die allererste „echte“ Europäische Bürgerinitiative zu registrieren. Wie in diesem Handbuch gezeigt, haben bereits viele eine Initiative ausprobiert und Millionen von Europäerinnen und Europäern haben erlebt wie es ist, eine transnationale Initiative zu unterschreiben. Viele nützliche Erfahrungen konnten so gesammelt werden. Und dennoch, bis jetzt waren dies alles nur Testläufe ohne jegliche Rechtsgrundlage und ohne Verpflichtung für die Europäische Kommission aktiv zu werden.

Das wird sich jetzt, das muss sich nun ändern – ebenso wie das Interesse der Medien, die bislang mehr als zurückhaltend über die Fragen berichtet haben, die die Europäische Bürgerinitiative aufgeworfen hat. Es war eine amerikanische Zeitung, und zudem die einflussreichste – die New York Times – die im Herbst 2010 einen Artikel mit folgendem Titel abdruckte: „Europe Turns Ear Toward Voice of the People“ (Europa hört auf die Stimme des Volkes).

Mit dem Beispiel einer der sich im „Entwicklungsstadium“ befindlichen Europäischen Bürgerinitia-

Europe Turns Ear Toward Voice of the People

By [Suzanne Buckley](#) and [Stephen Castle](#)
Published July 22, 2010

BRUSSELS — The way Martin Kastler sees it, there ought to be a law prohibiting shops all across Europe from opening on Sundays, much as there has been for generations in his native Bavaria.

[Enlarge This Image](#)



Michael Grecco for The New York Times
Martin Kastler, a European Parliament member, and his family. He wants a law barring shops all across Europe from opening on Sundays.

He has already begun collecting signatures of support. And soon, courtesy of a little debated clause in the new [Lisbon Treaty](#), the [European Union](#) may be obliged to consider drawing up such legislation.

“For me, Sunday is a family day,” said Mr. Kastler, a German member of the [European Parliament](#) who is being urged on by his wife, church groups and trade unions.

Long criticized as lacking democratic accountability, the European Union is about to give its 500 million citizens more say — if they can collect one million supporting signatures from a “significant” number of member countries.

But whether the voice of the people will triumph over the bureaucracy remains an open question.

No one knows for sure what the citizens of Europe might

FACEBOOK

TWITTER

RECOMMEND

EMAIL TO FRIENDS

PRINT

HELPFUL

SHARE

CONVICTION

Watch The Trailer

Weltweites Interesse an der EBI

tiven – der sogenannten christlich-konservativen Initiative „für einen europaweiten Sonntagschutz“ – versuchten die Schreiber einer überraschten US-amerikanischen Leserschaft zu erklären, dass in Europa bald ein direktdemokratischer Vorgang auf transnationaler Ebene eingeführt werden wird, was es in den USA erst auf der subnationalen Ebene gibt. Und die New Yorker Zeitung wagte auch einige Prognosen über mögliche Themen abzugeben, die demnächst als Europäische

Bürgerinitiative registriert werden könnten: Verbot von Stierkämpfen, Burkas und genmanipuliertem Essen; Einschränkung von Offshore-Bohrungen; Einführung neuer Steuern; ein Ende des Austauschs von Finanzdaten mit den Vereinigten Staaten; und die Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei. Aber der Artikel schließt mit der Vorhersage, dass die Europäische Bürgerinitiative auch eine „teamgeistfördernde Übung“ werden kann, die zur Bildung eines von unten kommenden europäischen Demos führen kann.

In Wahrheit weiß natürlich noch niemand, was genau passieren wird. Die Zukunft wird es uns zeigen. Wir sind Teil dieser Zukunft – und es liegt an uns, den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union und der Welt zu zeigen, dass es einen Unterschied macht, wenn sich die Menschen beteiligen, indem sie ein wichtiges Problem identifizieren, eine transnationale Kampagne entwickeln und eine kontinentweite Debatte ins Rollen bringen. Die meisten Menschen glauben heute noch, dass es sehr hart für „gewöhnliche“ Bürgerinnen und Bürger sein wird, eine Europäische Bürgerinitiative selbst zu starten und zu organisieren. Das ist nicht verwunderlich, da während mehr als einem halben Jahrhundert die Europäische Union und ihre Politikgestaltung außerhalb des direkten Zugriffes der Bürgerinnen und Bürger lag.

Kein Wunder also, fühlten sich die meisten Menschen bislang einfach nicht eingeladen oder willkommen in der komplexen EU-Maschinerie mitzumischen. Das ändert sich nun: als Organisatoren und/oder Unterstützer einer Europäischen Bürgerinitiative warten Millionen von Europäerinnen und Europäern auf den EBI-Statschuss. Zusammen mit dem allgemeinen Trend hin zu einer zunehmenden Bedeutung der direkten Bürgerbeteiligung innerhalb einer repräsentativen Demokratie – wie im ersten Teil des Handbuchs beschrieben – und mit der derzeit sehr positiven Grundeinstellung zum neuen Instrument, geht es nun darum die anstehende Praxis sorgfältig vorzubereiten und zu begleiten.

Welche möglichen Themengebiete können in einer Europäischen Bürgerinitiative umgesetzt werden? Welche Ressourcen werden wir für unser Ziel benötigen? Kurz gesagt: Worauf kommt es für die ersten Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative an?

Dieser abschließende Teil des Handbuchs bietet Ihnen eine Benutzeranleitung dazu, wie man sich am besten auf das neue Instrument vorbereitet und es anwendet. Dabei geht es um wichtige Themen wie zum Beispiel die Zielsetzung einer Europäischen Bürgerinitiative, die Möglichkeit mehrsprachige Materialien zu erstellen auch ohne einer finanzstarken Organisation anzugehören, und das grundlegende Verständnis darüber, dass die Europäische Bürgerinitiative vor allem ein kommunikatives Instrument zur Bestimmung der politischen Tagesordnung ist. Wir werden dieses Handbuch mit einem Ausblick auf eine mögliche und notwendige unterstützende Infrastruktur abschließen, die in den kommenden Jahren aufgebaut werden muss.

Ein wichtiger Hinweis

Basierend auf der Ende 2010 verabschiedeten Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative können wir uns nun den zehn wichtigsten Schritten in Richtung eines erfolgreichen Initiativprojets zuwenden. Aber bevor wir uns dem neuen Aushängeschild der transnationalen direkten Demokratie nähern, müssen wir Ihnen bewusst machen, dass sich Ihr Leben und das Leben anderer für immer verändern wird, wenn Sie ein (Ko-) Organisator einer Europäischen Bürgerinitiative werden. Nicht nur, weil Ihre Initiative wohlmöglich am Ende eine neue Verordnung auf EU-Ebene einführen wird, sondern auch weil das EBI-Instrument ein Prozess ist, der Jahre in Anspruch nimmt – und grosse Anstrengungen und Ressourcen fordert, ganz unabhängig davon, ob sie in den Genuss einer unterstützenden Infrastruktur kommen können, oder nicht. Bedenken Sie also immer wieder ob es auch noch andere Wege gibt, die EU zu beeinflussen – es könnte weitaus effizientere und billigere Möglichkeiten geben, wie zum Beispiel:

- Sie haben die Möglichkeit eine kostenlose Rechtsberatung über alle EU-verwandten Themengebiete wahrzunehmen. Der sogenannte „Wegweiserdienst für die Bürger“ (Citizens Signpost Service, CSS) bietet ein Onlineformular für Fragen an und verspricht eine Antwort in Ihrer eigenen Sprache innerhalb von einer Woche [http://ec.europa.eu/citizens-rights/front_end/index_de.htm]

- Sie könnten eine Beschwerde über einen EU-relevanten Vorgang beim Europäischen Bürgerbeauftragten einreichen. Hier gibt es ebenfalls ein Onlinebeschwerdeformular in allen 23 Amtssprachen der EU [<http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces>];
- Oder Sie können das sogenannte SOLVIT, ein Onlinenetzwerk zur Problemlösung, kontaktieren. SOLVIT behandelt ausschließlich Probleme, die grenzüberschreitender Natur sind und von einer schlechten Umsetzung der EU-Gesetzgebung der öffentlichen Behörden innerhalb eines EU-Mitgliedsstaates zeugen [http://ec.europa.eu/solvit/site/index_de.htm];
- Ihnen steht zudem das European Consumer Centres' Network (Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren) offen, zu Themen wie fehlerhafte Produkte oder mangelhafter Service

in einem der 29 Länder (EU-27 plus Norwegen und Island) anzusprechen [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm], oder Sie suchen den gesonderten Service für jene Menschen auf, die nach einer Anstellung oder einem Studium in einem anderen EU-Land suchen, EURES [<http://ec.europa.eu/eures/>];

- Nehmen Sie an EU-weiten Debatten auf der Webseite der Kommission „Ihre Stimme in Europa“ teil [http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm], wo unterschiedliche Formen der Beteiligung beschrieben werden und Onlineformulare erhältlich sind;
- Schreiben Sie einen Brief oder machen Sie mit einem Onlineformular eine Eingabe beim Europäischen Parlament [<https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/petition/secured/submit.do?language=DE>].

Schwerpunktthema 10

Das Petitionsrecht

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde ein neues Bürgerrecht eingeführt: das Petitionsrecht. Es gibt jedem EU-Bürger und jeder EU-Bürgerin das Recht eine Petition in Form einer Beschwerde oder einer Forderung, die im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union liegt, einzureichen – und zwar an das Europäische Parlament. Zudem muss das Thema einer Petition die Organisatoren direkt betreffen. Petitionen müssen den Namen, die Nationalität und die Adresse jedes Petitionsstellers nennen und müssen in einer der Amtssprachen der EU abgefasst sein. Petitionen werden an den EP-Petitionsausschuss gesendet, wo dann die Zulässigkeit des Materials geprüft und der Vorschlag politisch eingeschätzt wird. Der Ausschuss kann Anhörungen einberufen oder Mitglieder auf eine Untersuchungsmission schicken. Das Ergebnis hängt von der Art der Petition ab und wird individuell, durch einen Beschluss des Gerichtshofs oder durch eine legislative Maßnahme des Par-

laments behandelt. Der Petitionssteller erhält in jedem Fall eine Antwort, die das Ergebnis der ergriffenen Maßnahme beschreibt. Das Europäische Parlament befasst sich jedes Jahr mit rund 1500 Anfragen, von denen zwei Drittel zulässig sind. Petitionen, die eine politische Maßnahme und eine neue Gesetzgebung hervorgerufen haben sind unter anderem eine Strategie zur Bekämpfung multipler Sklerose (im Jahre 2001), eine umweltbezogene Neubewertung der Bahnstrecke Lyon-Turin, die Infragestellung eines Plans zur städtebaulichen Entwicklung in Valencia und der Mangel an Umweltverträglichkeitsuntersuchungen rund um den Autobahnbau in Großbritannien. Die Hauptthemen, die von EU-Petitionen aufgegriffen werden sind (1.) Umwelt, (2.) Grundrechte und (3.) Fragen zum Sozialwesen. Andere Themen sind zum Beispiel städtebauliche Entwicklung, Gesundheit, Bildung und Infrastruktur.

Quellen:

www.europarl.europa.eu/parliament/public
Mit besonderem Dank an Claire Genta

Für allgemeine Ratschläge darüber, wie man am besten über die Europäische Union debattieren und wie man sie beeinflussen kann, können Sie auch die EU-Anlaufstelle unter „europe direct“ kontaktieren [http://ec.europa.eu/europedirect/write_to_us/web_assistance/index_de.htm] oder Sie setzen sich mit einer der vielen nichtstaatlichen Organisationen in Verbindung, die aktiv

Informationen, Gedanken und Beratungen über europäische Angelegenheiten anbieten, wie zum Beispiel der European Citizen Action Service in Brüssel. Nicht zuletzt können Sie natürlich auch den indirekten Weg gehen und Ihr MdEP oder die politische Partei Ihrer Wahl in Ihrem Heimatland oder der EU kontaktieren.

4.2 Die Entscheidung für den Weg der Initiative – 10 Schritte zur EBI

Trotz dieser einleitenden Hinweise auf andere Möglichkeiten ist es natürlich nicht das Ziel dieses Abschnitts, Sie davon abzubringen zum Organisator und/oder Unterstützer einer Europäischen Bürgerinitiative zu werden – ganz im Gegenteil. Europa braucht Sie, Ihr Netzwerk, Ihre Organisation und andere aktive Bürgerinnen und Bürger, um zu einem gemeinsamen politischen Raum zu werden – mehr denn je zuvor.

Hier folgt eine Checkliste, die Sie berücksichtigen und schon vorab sehr genau studieren sollten, falls Sie sich für den Weg einer Europäischen Bürgerinitiative entscheiden sollten.

Schritt 1: Idee. Sie haben eine tolle Idee zur Lösung eines großen Problems in Europa.

Schritt 2: Wissen. Machen Sie sich selbst ein Bild über die vorhandenen Handlungsoptionen und informieren Sie sich über den Prozess der Europäischen Bürgerinitiative.

Schritt 3: Ziele. Definieren Sie das konkrete Ziel, das Sie mit Ihrer agendabestimmenden Initiative erreichen wollen.

Schritt 4: Design. Der Wortlaut und die Erklärung Ihres Initiativvorschlags muss in 25 unterschiedlichen Sprachen und noch mehr politischen Kulturen in Europa verständlich sein.

Schritt 5: Registrierung. Bereiten Sie sich gut auf die Registrierung vor, indem Sie alle formalen und rechtlichen Fallen vermeiden und seien Sie auf eine eventuelle Nichtregistrierung/Nichtzulässigkeit gefasst.

Schritt 6: Unterschriftensammlung. Ihre große Zeit kommt jetzt – Sie müssen mehr als eine Million Europäerinnen und Europäer aus vielen verschiedenen Ländern innerhalb eines sehr begrenzten Zeitraums von Ihrer Idee überzeugen.

Schritt 7: Dialoge. Ohne Kommunikation keine Unterstützer; Dialoge mit all Ihren möglichen Freunden und Skeptikern wird für den langfristigen Erfolg Ihrer Initiative entscheidend sein.

Schritt 8: Hürden. Dutzende von Voraussetzungen müssen erfüllt und Hürden genommen sein, bevor Sie endlich Ihre E-mail mit den nötigen Anhängen (Beglaubigungen etc.) nach Brüssel senden können.

Schritt 9: Kommunikation. Die Einreichung der Initiative bei der Europäischen Kommission ist nur der Anfang einer weiteren wichtigen Etappe Ihrer Initiative, der Kommunikation

und der Überlegungen rund um ein offizielles EU-Thema.

Schritt 10: Lehren. Das Ende einer anstrengenden aber hoffentlich erfolgreichen Übung. Vergessen Sie nicht die Büroarbeit zu machen, die Dokumentation und die Evaluation – denn daraus können wichtige Lehren für die Zukunft gezogen werden.

Verständlicherweise wird die Europäische Bürgerinitiative nie eine Sofortmaßnahme werden. Und das ist auch gut so. Rechnen Sie mit einem mehrjährigen Engagement. Zudem mit der Notwendigkeit, Geld einzusammeln. Schließlich wird vieles von ihrem methodischen, kommunikativen und strategischen Geschick abhängen. Nur dann wird Ihre Europäische Bürgerinitiative den Eindruck hinterlassen, den Sie sich wünschen.

Zum mehrjährigen Prozess gehören auch die Vorbereitungen vor der Registrierung, in denen der Weg und die Meilensteine definiert und die ersten Netzwerke und die Finanzierung gesichert werden müssen. Dann erst sind Sie bereit für Schritt 4: die praktische Formulierung des Initiativvorschlags in leicht verständlicher Sprache. An diesem Punkt benötigen Sie auch so etwas wie eine professionelle Organisation, die mit all den verfahrensrechtlichen, praktischen und politischen Hürden auf dem Weg zu einer Million Unterschriften umgehen kann. Dies gibt offensichtlich etablierten Organisationen einen Vorteil, kann aber bis zu einem gewissen Grad durch eine umfassende und unterstützende Infrastruktur wieder ausgeglichen werden. Somit erhalten auch weniger privilegierte Gruppen wie junge Bürgerinnen und Bürger und Minderheiten wie die Sinti und Roma in ganz Europa offenen Zugang zu diesem Instrument.



Minderheitenschutz durch die EBI?

Werfen wir nun einen genaueren Blick auf die „Zehn Schritte einer Europäischen Bürgerinitiative“ :

Schritt 1: Idee

Vielleicht tragen Sie Ihre „zündende Idee“ schon seit langer Zeit mit sich herum, oder sie ist Ihnen erst gestern plötzlich in den Sinn gekommen. Aber eines ist sicher: Ohne eine solche Idee zur Lösung eines großen Problems in Europa wird es keine erfolgreiche Europäische Bürgerinitia-

tive geben. Noch einmal: Ihre Idee muss sich mit einem von vielen Menschen wahrnehmbaren Problem befassen wie jenes, das zu Beginn dieses Handbuchs erwähnt wurde, als wir zusammen mit der jungen Mutter in Südtirol in eine Zukunft geblickt haben, in der sogenannte „Megaliners“ (60 Tonnen schwere Lastwagen) das Leben der Menschen zur Hölle machen. Das Problem auf das sich Ihre Idee bezieht sollte möglichst eines sein, das auch die meisten anderen Menschen in Europa als Problem ansehen – und möglicherweise sogar als Problem für Europa betrachten. Der Grund, warum Sie den Prozess der Europäischen Bürgerinitiative nutzen, sollte nicht nur der Wunsch sein, dass Sie auf das Problem aufmerksam machen und Menschen belehren wollen, sondern Sie sollten auch eine Idee zur Lösung des Problems haben – und Sie müssen davon überzeugt sein, dass Ihre Idee die richtige ist.

Letztendlich müssen Sie einen Gesetzentwurf formulieren, der ein Thema (Problem) auf EU-Ebene aufgreift, womit sich die bestehenden Institutionen noch nicht – oder nicht gründlich genug – befasst haben. Bislang hat sich Bürgerbeteiligung in der EU auf Anhörungen für speziell eingeladene Gäste, auf Lobbyarbeit bei den EU-Institutionen oder auf Volksabstimmungen (Referenden) in den Mitgliedsstaaten beschränkt. Was fehlte ist ein rechtlich leicht zugänglicher Weg für Bürgerinnen und Bürger zu proaktiven Europäerinnen und Europäern zu werden. Und das ist genau das ist das neue Angebot der EBI. Die Europäische Bürgerinitiative dreht sich nicht so sehr um das, was wir an der EU nicht mögen, sondern um das, was wir von der EU gesetzlich geregelt haben wollen, die EBI dreht sich darum eine grenzübergreifende, gesamteuropäische Lösung für ein bestimmtes Problem zu finden. Während Ihre Motivation aktiv zu werden ihren Ursprung vielleicht in erster Linie in einer bestimmten Erfahrung hat, versuchen Sie dies von Anfang an in eine Idee für eine proaktive, lösungsorientierte Initiative zu übersetzen – und fangen Sie an, Ihre potentiellen ersten Partner und Unterstützer ausfindig zu machen.

Viele Organisationen in Europa haben natürlich schon einen ersten halben Schritt getan – allein durch ihre bloße Existenz. Jetzt haben sie zudem das Mittel, die zweite Hälfte dieses ersten Schrittes zu gehen, indem sie eine Europäische Bürgerinitiative starten – am besten in Zusammenarbeit mit vielen anderen.

Schritt 2: Wissen

Sobald Sie also eine vielversprechende, lösungsorientierte Idee für eine Initiative gefunden haben, ist es an der Zeit, sich weiterzubilden: über das gewählte Sachthema, über die Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Union in Bezug auf dieses Thema – und natürlich über das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative. Es ist sehr wichtig, dass Sie sich darüber im Klaren sind, was dieses neue Instrument erreichen kann – einen Anstoß zum Gesetzgebungsprozess der Europäischen Kommission auf gleicher Ebene wie das Europäische Parlament und der Europäische Rat – und was es nicht kann: zum Beispiel das Herbeiführen eines gesamt-europäischen Volksreferendums über die vorgeschlagene Initiative.



Die Innovationen des Lissabon-Vertrages

Seien Sie also vorsichtig. Obwohl selbst die offiziellen Broschüren der EU die Europäische Bürgerinitiative als partizipatorischen Schlüssel zu *entscheidungsfindenden* Vorgängen (siehe Illustration) ankündigt, ist sie trotzdem nur ein *agendabestimmendes* Instrument, was ein großer Unterschied ist.

Dennoch wird es für die Organisatoren einer gesamteuropäischen Initiative nicht genügen, einfach nur die richtigen Fragen weiterzuleiten. Es wird schließlich von Ihnen erwartet, dass Sie eine gesetzgebende Innovation vorschlagen, auf die bislang niemand innerhalb der recht gut entwickelten und gut ausgestatteten politischen Institutionen gekommen ist. Und da diese Institutionen letztendlich das alleinige Recht haben, die Entscheidung zu treffen, ist der Eindruck, den

Sie als kompetente Person oder Organisation, als kompetentes Team oder Netzwerk abgeben, von hoher Bedeutung.

Deshalb sollten Sie sich genügend Zeit für diese frühe Phase in einem Prozess zur europäischen Bürgerinitiative nehmen. Nicht nur Tage und Wochen, sondern Monate und möglicherweise Jahre. Denn wenn Sie dann irgendwann den berühmten „Senden“-Knopf auf der Registrierungswebseite der Europäischen Union anklicken, werden die Dinge plötzlich sehr schnell aufeinander folgen, und Sie werden drei offizielle Prüfungen durchlaufen müssen:

- a) die formale Prüfung bei der Registrierung;
- b) die Rechtmäßigkeitsprüfung wenn die Zulässigkeit untersucht wird (was gemäß Verordnung teils zusammen mit dem Registrierungsvorgang, teils nach Einreichung der Initiative geschehen soll);
- c) die politische Prüfung nachdem Sie mindestens eine Million gültige Unterstützungserklärungen aus einer Mindestzahl an Mitgliedsstaaten eingereicht haben.

Für jede dieser Prüfungen müssen Sie die spezifischen Voraussetzungen im Voraus bedenken. Dies ist bei der ersten formalen Prüfung noch am einfachsten, aber schon bei der Zulässigkeitsprüfung wird es komplizierter. Erwägen Sie also gleich von Anfang die Konsultation von Fachleuten – um unwillkommene Überraschungen während des Prozesses zu vermeiden. Und seien Sie natürlich auf eine politische Debatte vorbereitet: Sie werden einen ganzen Kontinent von Ihrer großartigen Lösung überzeugen müssen!

Schritt 3: Ziele

Wenn Sie mehrere Jahre Ihres Lebens, viel Denkkraft und möglicherweise auch finanzielle Ressourcen in ein grenzübergreifendes Initiativprojekt investieren, dann ist das schon etwas Besonderes. Seien Sie sich dessen bewusst, dass diese frühe Phase ein hohes Niveau an Engagement verlangt, nachdem Sie die grundlegende Idee zur Initiative entworfen haben und nachdem Sie ein richtiger Experte, eine richtige Expertin zum Sachthema und zum Initiativprozess an sich geworden sind.

Sind Sie nur neugierig, wie man wohl eine Initiative registriert? Oder glauben Sie ernsthaft an die Möglichkeit, mehr als eine Million Menschen von Ihrem Vorschlag überzeugen zu können? Vielleicht betrachten Sie und Ihre Organisation die

Gründung einer Europäischen Bürgerinitiative nur als Mittel zur Eigenwerbung oder als Weg Befürworter für eine kommende Wahl zu gewinnen oder, oder, oder ...?

Es kann viele verschiedene Motivationen, Ziele und Ambitionen für Ihr Projekt zur Europäischen Bürgerinitiative geben. Es ist absolut legitim eine Initiative zu registrieren, obwohl sie keine realistische Chance hat, genügend Unterschriften zusammenzubringen – oder ein Thema anzusprechen, das eindeutig nicht im Kompetenzbereich der EU-Kommission liegt. Sie müssen sich jedoch über Ihre eigenen Ziele im Klaren sein, bevor Sie andere auf glaubwürdige und effektive Weise ansprechen können. Faule Versprechen und falsche Einschätzungen können sonst schnell nach hinten losgehen, und Ihnen, Ihrer Gruppe und Ihrer Initiative schaden.

Was auch immer Sie mit Ihrer Initiative erreichen wollen, versuchen Sie herauszufinden was das ist, bevor Sie mit dem großen Abenteuer einer Europäischen Bürgerinitiative beginnen – zusammen mit so vielen Partnern wie möglich. Und da die Vorschriften über die Europäische Bürgerinitiative vorsehen, dass Sie Ihre Geldgeber/Sponsoren angeben und möglicherweise auch die voraussichtlichen Ausgaben nennen müssen, ist es höchst empfehlenswert schon jetzt mit dem aufzeichnen dieser Angaben zu beginnen. Dies wird Ihnen helfen sich über die Ernsthaftigkeit und/oder das passende Ambitionsniveau Ihrer Europäischen Bürgerinitiative bewusst zu werden – und kann auch Ihre Entscheidung über die Ziele des ganzen Unterfangens beeinflussen.

Schritt 4: Design

Sprache ist ein Schlüsselement der Kommunikation. In der Politik ist Kommunikation entscheidend. Und nun sind Sie im Begriff ein Projekt zu starten, dass in allen Amtssprachen der Europäischen Union kommuniziert werden muss: Auf Estnisch, auf Portugiesisch und auf Griechisch. Sie und Ihre Partner sind natürlich weder absolute Polyglotte, noch haben Sie die Ressourcen, um von Anfang an all diese Übersetzungen zu produzieren. Aber verzweifeln Sie nicht! Was zu diesem Zeitpunkt am wichtigsten ist, ist dass Sie einen Vorschlagsentwurf erstellen, der a) in das vorgeschriebene Format der neuen EBI-Vorschrift passt, und b) so gut geschrieben ist, dass ihn prinzipiell jeder und jede ohne Expertenhilfe verstehen kann.

Der Vorschlag ist eine wichtige Botschaft an alle gesetzgebenden Institutionen, Administratorinnen und Administratoren und Rechtsgelehrte, die bislang für den Entwurf des EU-Rechts verantwortlich waren. Ja, wir EU-Bürgerinnen und -Bürger sind durchaus in der Lage, Gesetzentwürfe zu formulieren, die sowohl lesbar als auch verständlich sind! Warum ist dies so wichtig? Weil Sie zu Anfang alle potentiellen Unterstützer Ihrer Initiative erreichen wollen – und Sie werden diese alle in ihren eigenen Sprachen erreichen müssen. Dies verlangt nach der Unterstützung von Ko-Organisatoren, interessierten Menschen in Europa, Sprachspezialistinnen – und spezialisten und den EU-Institutionen selbst. Wenn jedoch

Ihr erster Gesetzentwurf und die unterstützenden Erklärungen einen Mangel an Klarheit und Plausibilität aufweisen, wird sich das in den Übersetzungen in andere Sprachen noch verstärken. Das bedeutet: Fassen Sie sich kurz, drücken Sie sich klar aus und seien Sie überzeugend.

Zusätzlich zu diesen grundlegenden Prinzipien hinter jeder potentiell erfolgreichen Europäischen Bürgerinitiative, stellt die kommende Verordnung weitere Voraussetzungen für den vorgeschlagenen Text vor – einschließlich eines Vorschlagsformulars mit einem Maximum an Anschlägen und vielleicht auch dem rechtlichen Hinweis auf den Vertrag, worunter die EU zum Handeln eingeladen wird.

Schwerpunktthema 11

Sprechen Sie ... Europäische Bürgerinitiative?

Die Europäische Union bedeutet Mehrsprachigkeit. Keine andere Staatsorganisation (politische Gemeinschaft) der Welt investiert so viel in Übersetzungsdienste und multilinguale Möglichkeiten wie die EU. Dieses ist eine enorme Herausforderung für alle beteiligten Dienste, und es schafft eine Reihe von Rechten für alle Bürgerinnen und Bürger der EU. So haben zum Beispiel EU-Bürgerinnen und -Bürger das Recht einen EU-Beamten/eine EU-Einrichtung in der eigenen Muttersprache anzusprechen, wenn dieses eine der 23 Amtssprachen der Union ist.

Die Institutionen der Union in Brüssel und Luxemburg beschäftigen bereits mehr als 2500 Übersetzerinnen und Übersetzer nur für die tägliche Übersetzung von Debatten und Schriftmaterial. Die kommende Europäische Bürgerinitiative – als erstes grenzübergreifendes direktdemokratisches Instrument – schafft eine neue Dimension der Mehrsprachigkeit. Da alle EU-Bürgerinnen und -Bürger das Recht haben, die Europäische Kommission in der eigenen Sprache anzusprechen, wird es zu irgendeinem Zeitpunkt im Prozess einer Europäischen Bürgerinitiative notwendig sein, das Kernmaterial des Vorschlags in alle Amtssprachen übersetzen zu lassen.

Für ein kleines Initiativ-Komitee von mindestens sieben Personen aus mehreren Mitgliedsstaaten wird dies eine große, wenn nicht unmöglich zu meisternde, Aufgabe darstellen. Sie werden Hilfe benötigen. In der kommenden Verordnung über

das neue Instrument scheint jedoch noch nicht eine solche Vorkehrung getroffen zu werden. Also, was tun? Es gibt mehrere Möglichkeiten. Die erste ist, helfen Sie sich selbst durch die Verwendung des Internets und beispielsweise der Gemeinschaft der Blogger. Im Frühling 2010 hat bloggingportal.eu ein Pilotprojekt für kostengünstige Europäische Bürgerinitiativen gestartet, worin auch auf eine frei zugängliche Übersetzung von Vorschlagstexten von Initiativen eingegangen wurde. Ein erster Beitrag (ein kurzer Text von weniger als 200 Anschlägen) wurde in nur wenigen Stunden in alle Amtssprachen übersetzt [<http://www.bloggingportal.eu/blog/we-need-your-help-for-an-experiment/>].³⁸

Es ist also möglich – wird aber nicht der Regelfall sein, da nicht alle politischen Vorschläge auf eine wohlwollende Blogger-Gemeinschaft stoßen werden, und offizielle Dokumente werden außerdem sorgfältig in juristischer Hinsicht geprüft werden müssen. Also wird eine Unionsressource in diese Aufgabe mit einbezogen werden müssen. Glücklicherweise hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der selbst mehrere hundert Übersetzerinnen und Übersetzer beschäftigt, bereits angekündigt, dass er gern seinen Teil als Brückenelement zwischen Bürgerinnen und Bürgern und EU-Institutionen beim Prozess der Europäischen Bürgerinitiative beitragen möchte.

Aber die Übersetzung des offiziellen Materials (Initiativvorschlag, Erklärung etc.) in alle Amtssprachen wird nicht ausreichen. Eine richtige Europäische Bürgerinitiative wird Überlegungen in allen möglichen Sprachen über den ganzen

³⁸ Der Blogger Julien Frisch (und seine Kolleginnen und Kollegen) berichten regelmäßig über die Entwicklungen und ihre Gedanken zur EBI unter: <http://julienfrisch.blogspot.com/search/label/European%20Citizens%27%20Initiative>

Kontinent verteilt hervorrufen. Zusätzlich zu polyglotten Unterstützern werden in so einem Vorgang also auch andere Mittel genutzt werden müssen, um das allgemeine Verständnis zu sichern und die Kosten niedrig zu halten – neue technologische Entwicklungen für Sofortübersetzung könnten helfen.

Grenzübergreifende Überlegungen und ein allgemeines Verständnis hängen nicht nur vom Gebrauch einer bestimmten Sprache ab, sondern nicht zuletzt auch von der Terminologie, die im jeweiligen Kontext verwendet wird. Aus diesem Grund bietet dieses Handbuch Ihnen im Anhang einige Schlüsselbegriffe im „Glossar der Modernen Direkten Demokratie und der Europäischen Bürgerinitiative“.

Schritt 5: Registrierung

Wenn Sie alle Vorbereitungen, inklusive der Gründung des Initiativ-Komitees, abgeschlossen haben, können Sie Ihre eigene Europäische Bürgerinitiative auf der offiziellen Webseite registrieren. Das könnte für Sie als Organisator ein kleiner und unkomplizierter Schritt sein, aber es könnte ein großer Schritt für Europa und für Ihre kommenden Aufgaben sein. Von nun an wird es nicht mehr nur Freundinnen und Partner um Sie herum geben. Sie werden sich jetzt all denen stellen müssen, die Ihre Initiative nicht mögen – die vielleicht sogar Sie persönlich und ihr Team nicht mögen.

An diesem Punkt erhalten Sie ihre spezielle Registriernummer für Ihre Europäische Bürgerinitiative, die für alle weiteren formalen Verfahren sehr wichtig sein wird. Es kann aber auch passieren dass die Behörde – höchstwahrscheinlich ein Team aus Beamten und Beamtinnen innerhalb der Europäischen Kommission – nicht bereit ist, Ihren Initiativvorschlag zu registrieren (dieses ist Teil der ersten formalen Prüfung wie von der EBI-Verordnung vorgeschrieben).

Für diesen Fall brauchen Sie einen Plan B: Vielleicht haben Sie nur einige formale Fehler gemacht, die leicht behoben werden können. Oder Ihre Initiative berührt einen Graubereich bei der „Einheit des Materie“ – schlagen Sie also nicht mehrere verschiedene Themen in einer Initiative vor. Oder Sie haben eine „ungeeignete Sprache“ verwendet (sprechen Sie zum Beispiel keine Person in Ihrer Initiative an). Es kann aber auch wesentlich komplizierter kommen. Ihrem Vor-

schlag könnte ein „Mangel an Ernsthaftigkeit“ vorgeworfen werden und der könnte „gegen die Werte der Union“ verstoßen. Was also tun? Wie kann man das beheben? Sie sehen nun wie wichtig es gewesen wäre, all dies vor der Registrierung zu überprüfen. Vielleicht sollten Sie sich einmal die Möglichkeiten und Grenzen einer der Testinitiativen ansehen. Das könnte nützlich sein. Und wenn Sie wirklich vom neuen Instrument Gebrauch machen wollen, haben Sie nun nach Ihrer Ablehnung noch die Möglichkeit von den rechtlichen Vorkehrungen Gebrauch zu machen: Sie können beispielsweise beim Europäischen Bürgerbeauftragten Einspruch erheben oder sogar den Europäischen Gerichtshof mit einbeziehen. Für die meisten Organisatoren wird so ein Umweg jedoch wenig Reiz haben, da es Aufmerksamkeit, Zeit und Ressourcen abseits der Initiative als solcher verlangt, während die Initiative ja eigentlich Teil der politischen Tagesordnung der Europäischen Union sein sollte, indem sie eine Lösung in Form eines gesetzgebenden Vorschlags für ein grenzübergreifendes Problem bietet.

Wenn Sie aber (nach spätestens ein paar Monaten) Ihre Registriernummer erhalten haben, ist es an der Zeit für Ihre große Aktion in Europa. Stellen Sie sich auf Monate und Jahre mit wenig Schlaf, vielen Treffen und langen Nächten am Computer ein!

Schritt 6: Unterschriftensammlung

Eine Million Unterschriften von einem Viertel aller Mitgliedsstaaten innerhalb eines gewissen Zeitrahmens sammeln: Das ist jetzt Ihr Ziel. Glücklicherweise haben Sie im Wesentlichen freie Hand was die Art und Weise angeht, in der Sie all diese „Unterstützungserklärungen“ – wie die EU die Unterschriften gern nennt – zusammenbringen. Das bedeutet, dass die Unterschriften überall gesammelt werden können, sowohl per Hand als auch elektronisch. Während die „Straßen-Methode“ zwar aufwändig ist, ist sie auch lohnend, da Sie direkt mit den Menschen zusammentreffen. Das elektronische Sammeln von Unterschriften ist zweifellos effizienter und kostengünstiger. Oder wird es zumindest bald sein ... es ist noch nicht ganz sicher, ob der elektronische Unterschriftenprozess schon genutzt werden kann, wenn die Europäische Bürgerinitiative Ende 2011 an den Start geht. Warum? Auf den meisten Webseiten und in Zeitschriften von Kampagnen kann man doch schon seine Unterstützung zu diversen Umfragen/Vorschlägen/Petitionen kundtun?

Doch Achtung. Die Europäische Bürgerinitiative ist eben nicht einfach eine weitere Form von (Massen-) Petition. Sie ist ein Agenda (-bestimmender) Initiativvorgang mit rechtlichen Konsequenzen. Aus diesem Grund muss der elektronische Sammlungsvorgang mit anderen Wahl- oder Abstimmungsverfahren kompatibel sein und sicherstellen können, dass die Person, die ihre Unterstützung für eine Initiative bekundet auch wirklich diese

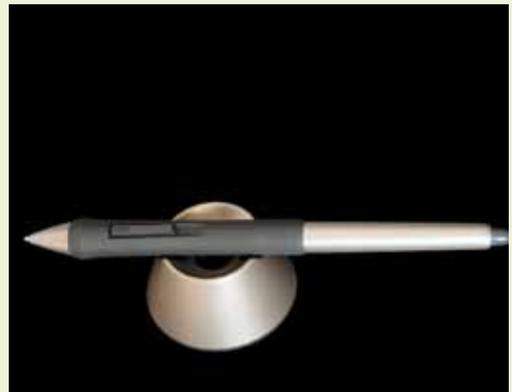
Person ist, die sie vorgibt zu sein. Während in einer wachsenden Zahl von europäischen Ländern Versuche zum E-Voting gestartet worden sind (Der Autor dieses Handbuches konnte sich zum Beispiel an den Volkabstimmungen vom 28. November 2010 in der Schweiz per Internet von Island aus beteiligen....), sind die USA gerade im Begriff die elektronische Sammlung von Unterschriften einzuführen.

Schwerpunktthema 12

Der Traum von einer elektronischen Unterschrift?

Eine der großen Debatten während des vorlegislativen und legislativen Prozesses um die Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative war das Thema der Identifikation der Unterstützer einer bestimmten Initiative. Einerseits waren sich alle einig, dass ein neuer Vorgang auf transnationaler Ebene einen digitalen Weg beinhalten muss. Andererseits gibt es keine europaweiten Wählerlisten, auf denen man die Existenz von Unterstützern auf einheitliche Weise überprüfen könnte. Wir haben eine enorme Vielfalt an Wählerregistrierungssystemen und Kulturen – und viele Wege auf denen die Bürgerinnen und Bürger in den verschiedenen Ländern ihre Identität beweisen können, sollten und auch gern bereit sind das zu tun. Dieses stellt eine große Herausforderung für den Prozess der Europäischen Bürgerinitiative als solchen dar, aber auch für die anvisierte Verbreitung einer gesamteuropäischen Richtlinie für die elektronische Sammlung. Auf der anderen Seite des Atlantiks sind die Fragen und Herausforderungen ganz ähnlich, und eine große Diskussion um die elektronische Sammlung bei Initiativvorgängen findet parallel auch dort statt.

Daher haben in Amerika einige Demokratieaktivistinnen und -Aktivisten sowie Computerfachleute damit begonnen, ihre eignen elektronischen Unterschriftensammlungen zu starten. Auf diese Weise wollen sie sowohl die formalen/legalen als auch die praktischen/technologischen Mög-



© istockphoto.com

Die Zukunft des elektronischen Unterschriftensammelns?

lichkeiten prüfen. Der bestentwickelte Ansatz zur Überwindung des Identifizierungsproblems ermöglicht elektronische Unterschriften, die auf Touchscreen-Geräten wie dem iPhone und dem iPad geschrieben werden. Das neugegründete Unternehmen Verafirma im Silicon Valley hat ein Demokratieprojekt gestartet [www.democracy.verafirma.com], das in Zukunft auch einen großen Einfluss auf den Prozess der Europäischen Bürgerinitiative haben könnte und zugleich den offenen Zugang und die Transparenz enorm verbessern könnte. In Europa hat der Europarat Richtlinien und Empfehlungen dafür entwickelt, wie elektronische Mittel und Systeme im demokratischen Prozess im Allgemeinen und besonders beim Abstimmen genutzt werden sollten. Nun ist es die Aufgabe der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten, innovativ zu werden – nicht nur bei der Einrichtung des transnationalen partizipatorischen Vorgangs, sondern auch beim Gebrauch von hochmodernen Technologien bei der Onlinesammlung von Unterschriften.

Die Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative stellt alle formalen Elemente bereit, denen Sie nachkommen müssen, um Ihre Initiative durchführen zu können. Dies beinhaltet auch die Bestätigung und Beglaubigung von Unterstützungserklärungen in den Mitgliedsstaaten und die Formulare, die für die verschiedenen Phasen des Vorgangs ausgefüllt werden müssen (mehr dazu unter Schritt 8: Hürden).

Schritt 7: Dialoge

Eine Europäische Bürgerinitiative ist mehr als eine Marketingkampagne. Es reicht bei weitem nicht aus, genügend Geld für die Einstellung einer teuren PR-Firma zu haben, die dann die Kampagne und eine Onlinesammlungsplattform einrichtet und einige Pressekonferenzen in ganz Europa veranstaltet. Wenn das Thema der Initiative die Menschen nicht interessiert oder betrifft oder es nicht als echtes Problem betrachtet wird (wofür die EU-Institutionen und/oder Mitgliedsstaaten noch keine geeignete Lösung gefunden haben), dann wird es sehr, sehr schwer werden eine Million Unterschriften dafür zu sammeln. Ein Beispiel aus unserer Liste von Pilotinitiativen kann dies verdeutlichen: die Initiative für eine europäische Notrufnummer. Die sogenannte „112-Initiative“ versuchte ein benutzerfreundliches Mittel einzurichten – eine vereinheitlichte Notrufnummer in der EU. Trotz (oder vielleicht gerade wegen vielfältiger Unterstützungen von offizieller Seite und einer hervorragenden Webseite schaffte es diese „Initiative“ nicht, mehr als 15.000 Unterschriften zu sammeln – innerhalb von vier (!) Jahren.

Für Sie besteht nun die Herausforderung darin, einen transnationalen Dialog über ein grenzübergreifendes Thema zu initiieren. Das ist natürlich einfacher, wenn Ihr Thema mit einem Problem zu tun hat, dass von den meisten Menschen als wirkliches Problem empfunden wird, und wenn die vorgeschlagene Lösung als einfach und vernünftig (nicht zu radikal!) erkannt werden kann. Dieses war zum Beispiel der Fall bei Pilotinitiativen wie der Oneseat-Initiative (die jedoch nicht zulässig wäre) und den beiden GMO Initiativen zum Stopp von genmanipuliertem Essen. Aber natürlich gibt es keinen Einheitsweg für die Lancierung eines gesamteuropäischen Dialogs zwischen den Bürgerinnen und Bürgern über ein wichtiges Sachthema – dies wird nebenbei gesagt als wertvollstes „Produkt“ des ganzen Prozesses der Europäischen Bürgerinitiative gesehen. Sicher ist nur, dass Sie hart daran arbeiten werden müssen Gespräche über Ihre Initia-

tive zu initiieren und am Leben zu halten – und dabei nicht nur um die Kraft für die Sammlung von einer Million Unterschriften aufzubringen, sondern auch damit das Thema von der europäischen Politik als solcher ernst genommen und potentiell auf die politische Tagesordnung gesetzt wird. Natürlich wird es entscheidend sein, lokale Diskussionen in Europa zu entfachen und die lokalen Medien über Ihre Initiative berichten zu lassen. Laden Sie doch Schulen dazu ein, über Ihre Initiative als Beispiel der neuen Art der Einflussnahme auf die Gesetzgebung auf europäischer Ebene zu diskutieren. Für die meisten jungen Menschen ist die Idee, dass sich individuelle Bürgerinnen und Bürger mit Onlinewerkzeugen direkt an der grenzübergreifenden Politikgestaltung beteiligen können, viel weniger seltsam als für ältere Menschen, denen traditionelle Formen der Politik vertrauter sind – oder besser gesagt: die oft nur die Politik kennen, bei der man als Zuschauerin und Zuschauer dabei sein kann.

Schritt 8: Hürden

Sie stehen nun in der Mitte einer recht erfolgreichen Bürgerinitiative und es mag sich so anfühlen, als ob es leicht sein wird auch die weiteren Hürden noch zu überspringen. Dabei dürfen die kommenden technischen und politischen Hindernisse nicht unterschätzt werden. Das beginnt mit der Zulässigkeitsprüfung, also mit der Frage, ob Ihr Thema

- a) eine Angelegenheit betrifft, wo ein Rechtsakt der Union zur Implementierung der Verträge angenommen werden kann; und
- b) in den Rahmen der Befugnisse der Kommission fällt um einen Vorschlag zu machen.

Beide Voraussetzungen („Implementierung der Verträge“/„innerhalb der Befugnisse der Kommission“) lassen einigen Spielraum zu und werden auf jeden Fall für reichlich politische und juristische Interpretationen über die kommenden Jahre sorgen. Deshalb ist es entscheidend, diese Frage als Initiator möglichst schon vor einer Registrierung gut abklären zu lassen. Es ist außerdem noch nicht klar, wann genau im Prozess die Zulässigkeitsprüfung stattfinden wird und welche Behörde diese heikle Prüfung durchführen wird. Auf der positiven Seite ist zu vermerken, dass diese Hürde zu einer größeren Transparenz darüber beitragen wird, wie die EU arbeitet und wie die Kompetenzen in diesem hochkomplexen politischen System verteilt werden.

Eine weitere wichtige Hürde, die es zu überspringen gilt, ist die minimale Anzahl an Unterschriften,



Die EBI – Bedingungen für die Unterschriftensammlung
(Zahlen basierend auf dem ursprünglich Gesetzesvorschlag der EU-Kommission)

die von jedem sich qualifizierenden Mitgliedsstaat verlangt wird. Nach dem bisherigen Vorschlag sieht die Karte der neuen Europäischen Bürgerinitiative so aus:

Wenn Sie also ihre Unterschriftensammlung planen, werden Sie entscheiden müssen, wo Sie welche sammeln, um die erforderlichen Mengen an Unterschriften in mindestens sieben Mitgliedsstaaten innerhalb von zwölf Monaten erreichen können.

Zudem: Ein gerade einmal minimales Ergebnis anzustreben, könnte sich als problematisch erweisen, da Unterstützungserklärungen als ungültig erklärt werden können, und die Regeln über die Verifizierung in den Mitgliedsstaaten unübersichtlich sind – und sich während der Unterschriftensammlung gar ändern könnten. Planen Sie also nicht einfach, nur die 4.500 Unterstützungserklärungen aus Ländern wie Luxemburg, Estland und Zypern zu sammeln

und dann nach der nächsthöheren Gruppe zu suchen – wie Lettland mit 6.750 Unterschriften. Seien Sie großzügig und versuchen Sie so viele Unterschriften von so vielen Mitgliedsstaaten wie möglich zu bekommen, denn am Ende wird es einen Unterschied in der Bedeutung Ihres Dialoges mit den EU-Institutionen (und der europäischen Öffentlichkeit) ausmachen. Denn es ist natürlich beeindruckender, wenn Sie mit einer Initiative auftreten, die Unterschriften aus allen Mitgliedsstaaten gesammelt hat, als gerade mal den in der Verordnung vorgeschriebenen sieben Staaten. Vergessen Sie nie: Die Europäische Bürgerinitiative ist ein agendabestimmendes Instrument, nicht eines der abschließenden Entscheidungsfindung. Von daher können die Dinge den europäischen Institutionen nicht einfach aufgezwungen werden, nur weil alle Voraussetzungen erfüllt und alle Hürden genommen sind: Sie müssen auch in einer überzeugenden Art vermittelt worden sein (dazu mehr unter Schritt 9).

Schritt 9: Kommunikation

„Bessere Kommunikation“ ist schon seit vielen Jahren ein Lieblingslogan der EU-Institutionen. Als vor zehn Jahren das Euroland eingeführt wurde, hatte die EU eine Roadshow und eine teure PR-Kampagne organisiert, um die EU-Bürgerinnen und -Bürger mit ihrem neusten Instrument, einer gemeinsamen Währung, vertraut zu machen. Später bekam die Europäische Union sogar eine Kommissarin für Institutionen und Kommunikationsstrategie, Margot Wallström aus Schweden, die alles daran gesetzt hat, die Union näher an die Bürgerinnen und Bürgern zu bringen.

So wichtig und notwendig solche gut gemeinten von oben initiierten Kampagnen auch gewesen sein mögen, sie waren und sind nicht besonders effektiv. Die Bürgerinnen und Bürgern wollen nicht mit Konsumentinnen und Konsumenten verwechselt werden. Als Bürgerinnen und Bürgern einer Demokratie ist man (angeblich) in einer leitenden Position – das stimmt im Prinzip, und hoffentlich auch zunehmend in der Praxis. Darum geht es bei der Europäischen Bürgerinitiative: die Einrichtung eines echten Bürgerschaftsinstruments auf europäischer Ebene.

Für Ihre Initiativ-Arbeit bedeutet das, dass Sie den (unter Schritt 7 beschriebenen) Dialog Bürger-zu-Bürger nun um den Dialog Bürger-zu-Institution erweitern müssen. Gelingt dies in vielen Fällen, wird eine solche Verchiebung auch die politische Kultur in Europa beeinflussen können – hin zu einem moderneren Verständnis der repräsentativen Demokratie.

Dabei gilt es für Sie als Initiator von Beginn an einen kontinuierlichen Kontakt mit allen Interessenvertretungen (einschließlich der Europäischen Kommission) zu etablieren. Diese sollen nämlich zu Unterstützern und Partnern bei der Implementierung Ihres Initiativvorschlags werden. Momentan ist es noch offen, wie die Europäische Kommission (und andere Institutionen) mit der Europäischen Bürgerinitiative in der Praxis umgehen werden. Es ist recht offensichtlich, dass Ihre Arbeit mit der (symbolischen) Einreichung der mehr als eine Million Unterschriften beim Berlaymont-Gebäude in Brüssel, dem Sitz der EU-Kommission, noch nicht getan ist. Daher wird von Ihnen erwartet, dass Sie sowohl zeitlich als auch räumlich eine umfassende und mehrsprachige Kommunikationsstrategie verfolgen, um das volle Potential Ihrer Europäischen Bürgerinitiative ausschöpfen zu können.

Schritt 10: Lehren

Dieses mag Ihre erste und letzte Initiative sein, aber es könnte auch Ihr erster Testlauf für eine Reihe von Europäischen Bürgerinitiativen werden. Unabhängig davon, ist es sehr wichtig, die eigene Arbeit immer wieder zu reflektierend und selbstkritisch zu betrachten und die Verfahren genau zu dokumentieren. Sie und andere können in der Tat von Ihrer praktischen Erfahrung lernen, sowohl aus Fehlern (wenn Sie beispielsweise zu schnell und oberflächlich bei der Planung Ihrer Initiative vorgegangen sind) als auch aus echten Erfolgen (wie dem Umstand, dass Sie ein gesamteuropäisches Netzwerk an Unterstützern aufgebaut haben).

Verpassen Sie es also nicht von Beginn an alle Dokumente, Protokolle und Medienberichte über Ihre Initiative zu archivieren. Und tun Sie dies sowohl in elektronischer als auch in Papierform, denn das eine wie das andere kann verlorengehen. Suchen Sie sich zudem eine Professorin oder einen Post-Doktoranden, die/der daran interessiert ist, Sie mit einer wissenschaftlichen Beobachtung Ihrer Initiative zu begleiten. Finden Sie zudem Internet-Fachleute, die Sie möglichst pro bono beratend unterstützen, so dass Sie eine Datenbank und eine Kommunikationswebseite aufbauen können. Prüfen Sie auch, was andere bereits getan haben und welche Hilfe Sie von unterstützenden Institutionen und Organisationen rund um die Europäische Bürgerinitiative erhalten können.

Ihre Initiative ist ein einmaliges Unterfangen; es wird nie wieder auf die gleiche Weise angegangen werden, also tragen Sie dazu bei, dass zukünftige Generationen von den Erfahrungen (inklusive Ihrer) lernen können. Dieser Ansatz trägt dazu bei, Ihrer Initiative eine größere Glaubwürdigkeit zu verleihen und erleichtert es neuen Unterstützern, sich Ihnen auf Ihrem Weg zu einer Million Unterschriften anzuschließen.



Marburg, ein europäisches Kompetenzzentrum der modernen direkten Demokratie

Was wir mit den zehn Schritten beschrieben haben, ist keine Garantie für eine erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative. Es ist eine Art Leitfaden, der dazu gedacht ist, Ihnen bei der Planung, dem Beginn und (hoffentlich) einem glücklichen Abschluss Ihrer Initiative behilflich zu sein. Wie Sie sofort erkennen können, ist dieses neue Werkzeug nicht besonders

leicht zu handhaben. Ganz im Gegenteil: Die Aufgaben und Voraussetzungen, die damit verbunden sind, verlangen von den Organisatoren nur nicht ein hingebungsvolles Engagement, sondern auch die Existenz einer professionellen Struktur und/oder Hilfe.

Dieses Handbuch nimmt eine positive und proaktive Haltung gegenüber der Europäischen Bürgerinitiative ein. Damit stehen wir bei weitem nicht alleine da. Trotzdem gibt es auch sehr viele Skeptikerinnen und Skeptiker, besonders in der Welt der Blogger. Diese weisen zu Recht auf die zahlreichen Möglichkeiten eines Scheiterns hin. So betont der Blogger „Cingram“ zum Beispiel Folgendes:

„Mit Bürgergesellschaft sind nicht Sie gemeint. Glauben Sie das bloß nicht. Das Wort bezieht sich auf Gruppen, die extra geschaffen worden sind oder von unseren Staatsoberhäuptern toleriert werden. Ihnen wird Geld gezahlt, damit sie positiv über ihre Gönner berichten, und damit diese die Dinge rechtfertigen können, die längst beschlossene Sache sind. Sie sind lediglich ein Bürger. Sie zählen nicht. Die Europäische Bürgerinitiative scheint einen Mechanismus einzuführen, der jedem von uns die Möglichkeit gibt, eine Gesetzgebung zu initiieren. Aber das Gegenteil ist natürlich der Fall, denn hiermit werden wir noch mehr ignoriert werden, als ohnehin schon. Wie der Artikel hämisch verdeutlicht, wird es so viele Probleme bei der Verifikation und der Ungewissheit über die Anzahl der Unterzeichner aus jedem Land geben, dass so eine Initiative im Handumdrehen von einem Apparatschik abgelehnt werden kann, lange bevor die Gefahr droht, dass sie die erhabenen Hände eines Kommissars besudelt. Selbst wenn Sie es schaffen sollten eine Million Menschen in einem Dutzend Länder zu finden, die nicht nur bereit sind zu unterzeichnen, sondern Ihnen auch eine riesige Menge an persönlichen Daten zur Verifikation anvertrauen; selbst wenn es Ihnen möglich ist, Ihre Absicht in so einer Weise auszudrücken, dass sie scheinbar für die Implementierung des Staatsvertrags von Nöten ist; selbst wenn Sie an der Horde von Bürohengsten vorbeikommen, die nach einem Fehler in Ihren Formularen suchen; selbst wenn Sie es schaffen, dass die Kommission es nicht länger vermeiden kann, einen Blick auf Sie zu werfen, werden Sie genau nichts erreicht haben. Sechs Monate später werden Sie stolzer Besitzer eines Briefs mit einer Laserdrucker-Unterschrift sein, der Ihnen sagt, dass die Kommission der Ansicht ist, dass Ihre Initiative unangemessen ist und dass sie sich, aufgrund

der Ärgernisklausel und der Geschäftsordnung, die nächsten 15 Jahre mit keinem Vorschlag zu einem verwandten Thema mehr abgeben wird.“³⁹

Diese Sicht ist sehr hart – aber dennoch eine Sicht, die nicht einfach als unrealistisch und pessimistisch unter den Teppich gekehrt werden darf. Es ist nämlich möglich, dass die Dinge so kommen werden, wie Cingram es voraussagt. Und wenn das geschieht, kann das ganze große Unternehmen, die Europäische Bürgerinitiative in Gang zu bringen, als riesiger Misserfolg angesehen werden – einschließlich der Veröffentlichung dieses Handbuchs!

Natürlich hätten wir einfach immer weiter nörgeln können, weiterhin als unbeteiligter Zuschauerinnen und Zuschauer am Rande des Spielfelds stehen können und jeglichen Dialog mit den Institutionen scheuen können. Aber dann würden wir nie die Möglichkeit bekommen, etwas zu verbessern und zu einer demokratischeren Europäischen Union beizutragen. Es liegt jetzt also an uns allen dieses seltene direktdemokratische und transnationale Instrument an vorderster Front zu nutzen, nicht nur um kurz- und mittelfristig die EBI-Verordnung in ein wirklich bürgerfreundliches Instrument zu verwandeln und die allerersten Europäischen Bürgerinitiativen solide vorzubereiten, sondern auch um eine gesamteuropäische unterstützende Infrastruktur für dieses neue Instrument aufzubauen.

4.3 Sie sind nicht allein ... Hilfe ist schon unterwegs!

Eine Europäische Bürgerinitiative zu organisieren, ist ein großes unterfangen. Mit all den nötigen Schritten, die bedacht und angegangen werden müssen, stellt sich der ganze komplexe Vorgang einer Initiative als äußerst schwierig für die Bürgerinnen und Bürger Europas dar. Daher haben Hilfsmöglichkeiten in Form einer unterstützenden Infrastruktur höchste Priorität.

Die verantwortlichen EU-Institutionen und -Vertreterinnen und -Vertreter scheinen dies nicht wirklich verstehen zu wollen oder zu können. Die Kommission selber hatte in ihrem Verordnungsvorschlag nichts erwähnt, was das Wort „Infrastruktur“ verdient hätte. Das einzige, was definitiv vorgeschlagen wurde, ist eine Onlineplattform für die Registrierung einer EBI. Bereits weniger klar ist die Einrichtung einer freien Software für die Online-sammlung von Unterschriften; und zum Thema

39 <http://englandexpects.blogspot.com/2010/04/we-want-democracy-but-only-sort-we-want.html>

kompetente Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schlägt die Kommission lediglich die Einstellung eines einzigen verantwortlichen Beamten sowie eines einzigen Assistenten vor, die mit der möglicherweise größten demokratischen Innovation der EU seit der Einführung von Direktwahlen im Europäischen Parlament im Jahre 1979 arbeiten sollen.

Der Europäische Rat ist kein Stück besser und hat bislang nichts dazu beigetragen, die Nutzung des Instruments für die Bürgerinnen und Bürger Europas zu erleichtern. Im Europäischen Parlament hat es bislang nur sehr wenige Diskussionen über eine EBI-Infrastruktur gegeben. Der einzige konkrete Einsatz kommt von den Grünen/EFA, die eine „unabhängige Einrichtung für Hilfe und Ratschläge für Bürgerinitiativen vorschlagen. Dieses könnte zu einer sehr nützlichen Anlaufstelle für Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung werden. Das ganze könnte von einem von der EU bevollmächtigten Beauftragten für Bürgerbeteiligung geleitet werden, der von der EU finanziert, vom Europäischen

Parlament gewählt und von einem Ausschuss mit Vertreterinnen und Vertretern aus dem Rat, der Kommission, dem Parlament und vor allem aus der Bürgergesellschaft kontrolliert werden wird.“

Im Rahmen von formalen agendabestimmenden und entscheidungsfindenden Demokratieprozessen ist eine unterstützende Infrastruktur integraler Teil. Das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative also nicht mit einer eigenen Infrastruktur auszustatten hätte und hat etwas mit dem systematischen Unwillen der Mächtigen zu tun, etwas Macht zu teilen. Die einzige europäische Institution, die diese geistige Blockade bis jetzt überwinden konnte, ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), der mit einer beeindruckenden Mehrheit von mehr als 95% dem Vorschlag zugestimmt hat, in Zukunft eine zentrale Rolle bei der Hilfe und Unterstützung des Prozesses der Europäischen Bürgerinitiative einzunehmen, wie unser Schwerpunktthema verdeutlicht:

Schwerpunktthema 13

Eine Anlaufstelle für die Europäische Bürgerinitiative

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist eine konsultative Abteilung der Europäischen Union. Mit den Römischen Verträgen im Jahre 1957 aufgebaut, hat der Ausschuss seit dem eine Brückenbauer-Rolle zwischen den Institutionen und der sogenannten „organisierten Bürgergesellschaft“ eingenommen. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde diese Funktion – die von einer Versammlung von 350 Vertreterinnen und Vertretern aus dem Wirtschafts- und Sozialleben Europas betreut wird – dahingehend erweitert, dass sie nun auch eine direktere Verbindung zwischen den EU-Bürgerinnen und -Bürgern und der Europäischen Union herstellen sollen. In diesem Zusammenhang wird die Europäische Bürgerinitiative als zentrales Element zur Sicherung besserer Verbindungen und zur stärkeren Einflussnahme von unten gesehen. Im März und Juli 2010 hat der Ausschuss zwei Stellungnahmen verabschiedet, mit denen der EWSA seinen Willen verdeutlicht, ein aktiver Teil der unterstützenden Infrastruktur für die Europäische Bürgerinitiative werden zu wollen. Die Entscheidung des Ausschusses vom 17. März 2010 beinhaltet folgendes:

„Der Ausschuss (...) will seine Rolle als Brücke wahrnehmen, indem er ein zentralerer Teil der

umfassenden demokratischen Infrastruktur auf europäischer Ebene wird. Im Zusammenhang mit der Europäischen Bürgerinitiative schlägt er vor:

- über formal von der Kommission innerhalb der entsprechenden Frist angenommene Bürgerinitiativen ein Gutachten anzufertigen;
- wo angemessen, ein Gutachten zur Unterstützung noch laufender Bürgerinitiativen anzufertigen;
- die Organisation von Anhörungen über erfolgreiche Initiativen (mit den Organisatoren, der Kommission, dem Parlament und dem Rat);
- einen „Help Desk“ einzurichten (als Anlaufstelle für die Öffentlichkeit in verfahrensrechtlichen Fragen und ähnlichen Angelegenheiten); und
- die Bereitstellung unterstützender Informationen (die Veröffentlichung eines Leitfadens zur partizipatorischen Demokratie, Konferenzen über die praktische Umsetzung etc.).“

Nachdem die Europäische Kommission den Entwurf einer EBI-Verordnung vorgelegt hatte, fuhr der EWSA mit seiner Arbeit fort und einigte sich am 14. Juli darauf, seine künftige Rolle weiter zu konkretisieren:

„Kommunikation und Information: Der Ausschuss betont die Notwendigkeit einer ausführlichen Kommunikationskampagne, sobald die Verordnung in Kraft getreten ist. Hierbei sollten die EU-Institutionen zusammenarbeiten und sich abstimmen. Der Ausschuss arbeitet bereits

an einem Leitfaden (Info-Broschüre), die Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft die neuen Möglichkeiten der Bürgerinitiative erklären und näherbringen soll, aber auch Konsultationsprozesse und den zivilen Dialog behandelt. Des Weiteren plant der Ausschuss eine Konferenz der betroffenen „Stakeholder“, sobald die Verordnung verabschiedet worden ist. Weitere Initiativen könnten sich etwa an Schulen richten, um gerade die junge Generation zu sensibilisieren.

Institutionelle Kooperation: Es ist wichtig, dass das mit der Bürgerinitiative befasste Personal der Institutionen und beratenden Einrichtungen der EU sich eng abstimmt und koordiniert, um dem Informationsbedürfnis der Bürgerinnen und Bürger effizient gerecht zu werden. Dieser unter Respekt der jeweiligen Kompetenzen zu erzielende Synergieeffekt ist in der Tat notwendig, wenn man will, dass die Bürgerinitiative ein effektives Werkzeug im Dienste eines europäischen Modells moderner Demokratie wird.

Der Ausschuss als „Facilitator“: In der Vorbereitung oder während einer laufenden Initiative ist der Ausschuss bereit, als Plattform für Dialog

und Information ein „Facilitator“ zu sein, der es Bürgerinitiativen ermöglicht, sich zu vernetzen, eventuell zu treffen, etc., ohne dass dies den Ausschuss vorab in Bezug auf den Inhalt der Initiative festlegt.

Der Ausschuss als institutioneller Begleiter: In Wahrnehmung seiner Kernfunktion – der Beratung von Kommission, Parlament und Rat – kann der Ausschuss in dieser Phase ein institutioneller Begleiter einer Bürgerinitiative sein. So bietet er an, die Kommission in ihren internen Beratungen und ihrer Meinungsbildung zu einer erfolgreichen Initiative durch eine Stellungnahme zu unterstützen. Er ist ebenfalls bereit, seine Infrastruktur für die Organisation von Anhörungen einer erfolgreichen Initiative zur Verfügung zu stellen.“

Quelle: www.eesc.europa.eu, mit besonderem Dank an Anne-Marie Sigmund, Christian Weger und Patrick Fève

*Die Info-Broschüre/Leitfaden über die Europäische Bürgerinitiative wird im Frühjahr 2011 nach einer Einigung über die EBI veröffentlicht werden und in allen EU-Amtssprachen erhältlich sein.

Mit diesem klaren Standpunkt zur Notwendigkeit einer unterstützenden Infrastruktur und dem Angebot sich praktisch zu beteiligen, hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss auf Seiten der EU die Führung übernommen, was die Förderung der kommenden Europäischen Bürgerinitiative angeht. Von anderen Institutionen – einschließlich der Kommission und des Parlaments – wird nun erwartet, dass diese ihre Beitrag ebenfalls konkretisieren, sobald das neue Gesetz in Kraft tritt.

Ergänzend dazu haben auf der zivilgesellschaftlichen Seite einige Organisationen angefangen, mögliche Unterstützungs- und Hilfsstrategien zu entwickeln. Bislang hatten sich diese Organisationen auf die Förderung der Arbeit von nichtstaatlichen Organisationen in der EU beschränkt – zum Beispiel das „Ständige Forum der Europäischen Zivilgesellschaft“ [<http://de.forum-civil-society.org/>] und der „European Citizens Action Service“ [www.ecas-citizen.eu]. ECAS hat in Brüssel ein Projekt gestartet, das sich „European Civil Society House“ (Haus der europäischen Zivilgesellschaft) nennt, wo Bürgerinnen und Bürger aus ganz Europa zusammenkommen und arbeiten können werden, wenn sie die EU-Hauptstadt besuchen. In so einem Zentrum könnten interessierte Bür-

gerinnen und Bürger auch bei Überlegungen rund um die Europäische Bürgerinitiative Hilfe bekommen. Es gibt auch noch andere Gruppen, die einen Teil der Verantwortung auf sich nehmen, um dieses neue direktdemokratische Instrument zum Erfolg zu führen, unter anderem:

- Die Initiative für die Europäische Bürgerinitiative, die eine Art Wachhund und proaktiver Förderer des ganzen Prozesses ist [www.eubuergerinitiative.org/wp/];
- echo, ein Gemeinschaftsprojekt für ökologischen und sozial nachhaltigen Wandel durch aktive Bürgerbeteiligung. Es wendet sich an alle Mitglieder der Gesellschaft: Bürgerinnen und Bürger, Expertinnen und Experten, Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, Vertreterinnen und Vertreter von Organisationen und Unternehmen. [www.echo.to/de/]; und
- Avaaz, eine anwaltschaftliche Onlinegemeinschaft über menschengesteuerte Politik und globale Entscheidungsfindungen. Avaaz – was so viel wie „Stimme“ in mehreren europäischen, mittelöstlichen und asiatischen Ländern bedeutet – wurde im Januar 2007 mit einer einfachen demokratischen Mission begonnen: Bürgerinnen und Bürger aller Welt zusammenzuführen, um die Lücke zwischen der Welt, die wir momentan haben, und der

Welt, die sich die meisten Menschen wünschen, zu schließen. In drei Jahren ist es Avaaz gelungen 5,5 Millionen Mitglieder aus allen Ländern der Welt für sich zu gewinnen, was Avaaz zur größten globalen Netzbewegung der Geschichte macht. Die Plattform beherbergt mehrere mögliche Pilot-EBIs, unter anderem die zweite GMO Initiative, die im Oktober 2010 abgeschlossen wurde. [www.avaaz.org].

Viele Organisationen, die politischen Parteien nahestehen, wie zum Beispiel die Green European Foundation (die dieses Handbuch herausgibt), haben ihre eigenen internen Informations- und Ausbildungsprogramme gestartet – und es gibt

viele (Forschungs-) Organisationen sowohl in Europa als auch weltweit, die zusammen mit dem Initiative and Referendum Institute Europe die Europäische Bürgerinitiative genau beobachten [www.2010globalforum.com].

Als mögliches künftiges Zentrum für all diese unabhängige Hilfe rund um die Europäische Bürgerinitiative laufen Vorbereitungen für die Bildung des Europäischen Bürgerinitiativen-Büros („European Citizens’ Initiative Office – ECIO“), das im kommenden Jahr seine Arbeit aufnehmen könnte. Mehr dazu in unserer abschließende Schwerpunktthema:

Schwerpunktthema 14:

Salzburger Initiative für eine unterstützende Infrastruktur

Wenn es ein Land gibt, das sich auf irgendeine Weise als Eigentümer der Europäischen Bürgerinitiative fühlen darf, dann ist es Österreich. In diesem Land erblickte die Agenda (-bestimmende) Initiative im Jahre 1921 das Licht der Welt, und viel später war es der österreichische Außenminister Schüssel, der die EBI zum ersten Mal in der Geschichte auf die politische Tagesordnung des Europäischen Rates setzte.

Nun war es das Bundesland Salzburg, das zusammen mit der österreichischen Bundesregierung den Willen geäußert hat, 2011 ein unterstützendes EBI-Büro in Salzburg einzurichten. Dieses Büro soll vom Österreichischen Institut für Europäische Rechtspolitik beherbergt werden und folgende Funktionen übernehmen:

- ein Kompetenzzentrum: Der Aufbau eines Teams mit Fachleuten aus verschiedenen Bereichen (Recht, Politik, Medien, Wirtschaft), die über Sonderkompetenzen im Bereich der Europäischen Bürgerinitiative und der modernen Direktdemokratie verfügen;
- ein Dokumentationszentrum: Eine Sammlung aller erhältlichen Informationen, die mit der Initiative in Europa zusammenhängen;
- ein Tagungsort für Interessenvertreterinnen und Interessensvertreter („stakeholder“): Ort im Zentrum Europas, um sich zu treffen, zu

Mit einer starken und engagierten Unterstützung sowohl staatlicher als auch zivilgesellschaftlicher Organisationen sollte es auf jeden Fall möglich sein – auch für weniger gut etablierte Gruppen und Organisationen – die Gründung einer Euro-



© Google Map Screenshot

Salzburg in der Mitte Europas

diskutieren und sich gegenseitig fortzubilden; ein Informationszentrum für Bürgerinnen und Bürger aus ganz Europa, die erwägen, eine Initiative zu starten oder zu unterzeichnen;

- eine Anlaufstelle für Initiativgruppen: Ein Treffpunkt für diejenigen, die noch auf ihre Chance warten oder die sich vielleicht schon in der Implementierungsphase befinden.

Das ECIO will ein Netzwerk aus kooperativen nichtstaatlichen Organisationen gründen, das bei dem Angebot an Informationen und der Hilfestellung für interessierte Bürgerinnen und Bürger in den jeweiligen Teilen des Kontinents zusammenarbeitet.

Quellen: „The European Citizens Initiatives“ (2010). Mit besonderem Dank an Johannes Pichler. Mehr Informationen erhalten Sie unter www.initiativeoffice.eu (ab Frühjahr 2011)

päischen Bürgerinitiative zu erwägen. Dieses ist der erste Schritt in Richtung eines umfassenden direktdemokratischen Baukastens auf der transnationalen Ebene.



5. Ressourcen

5.1 Glossar der Modernen Direkten Demokratie und der Europäischen Bürgerinitiative

Einführung

Mit dem Vertrag von Lissabon tritt die Europäische Union mit einer modernen Form der Demokratie ins Zeitalter des 21. Jahrhunderts ein, die sowohl auf der indirekten als auch auf der direkten Demokratie basiert. Dieses Handbuch bietet eine Einführung, erklärt die Hintergründe und ist ein Nachschlagewerk für das erste direktdemokratische Instrument auf EU-Ebene, die Europäische Bürgerinitiative (EBI). In diesem Zusammenhang wird eine neue Terminologie ins Spiel gebracht, die sowohl spezielle Begriffe umfasst, die mit der künftigen EBI zu tun haben, als auch Bezüge zu dem breiteren Kontext der modernen direkten Demokratie herstellt. Die folgende Begriffsliste basiert auf einem vom Initiative and Referendum Institute Europe entwickelten Glossar. Sie wurde an die Erfordernisse dieses Handbuchs der Europäischen Bürgerinitiative angepasst. Die internationalen Abkürzungen in den eckigen Klammern beziehen sich auf die Allgemeine Typologie der modernen direkten Demokratie, die auf den Seiten 32 dieses Handbuchs eingeführt worden sind.

Abberufungsverfahren

Ein Verfahren, das es einer bestimmten Mindestanzahl von Bürgerinnen und Bürger erlaubt,

eine Abstimmung darüber zu verlangen, ob ein gewählter Inhaber eines öffentlichen Amtes vor dem Ende seiner Amtszeit aus dem Amt entfernt werden sollte.

Ablehnendes Referendum [PCR]

Ein Volksreferendum, bei dem darüber entschieden wird, ob ein vom Gesetzgeber beschlossenes aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz oder eine entsprechende Verordnung bestehen bleibt oder aufgehoben wird.

Abrogatives Referendum [PCR]

Das abrogative oder aufhebende Referendum ist eine Art der Volksabstimmung, bei der die Wählerinnen und Wähler darüber entscheiden, ob ein vom Gesetzgeber beschlossenes, verkündetes und bereits in Kraft getretenes Gesetz oder eine Verordnung bestehen bleibt oder aufgehoben wird. Diese Art des Referendums ist im US-Bundesstaat Maine als Volksveto (people's veto) bekannt.

Abstimmungstext

Der Text, der auf dem Stimmzettel erscheint, üblicherweise in Form einer Frage oder einer Reihe von Auswahlmöglichkeiten. Im Falle eines Referendums kann es sich um einen speziellen Fragetext handeln, oder um eine Frage, mit der nach der Zustimmung oder Ablehnung eines Textes gefragt wird. Im Falle einer Initiative kann es sich um eine Frage handeln, mit der um die Zustimmung oder Ablehnung des Vorschlags

gebeten wird, die sich aus dem Titel der Initiative ergibt. Im Falle eines Abberufungsverfahrens handelt es sich um eine Frage, in der um Zustimmung oder Ablehnung des Vorschlags gebeten wird, dass der betreffende Amtsinhaber seine Dienstzeit vorzeitig beenden soll.

Administratives Referendum [PCR]

Eine Volksabstimmung zu einer Entscheidung der Verwaltung oder der Regierung, die vom Parlament ausgeht. Eine Unterart des administrativen Referendums ist das Finanzreferendum, das in vielen Kantonen und Gemeinden der Schweiz angewendet wird.

Agenda (-bestimmende) Initiative [PAI]

Eine Agendainitiative ist das Recht einer bestimmten Mindestanzahl von Wahlberechtigten, einem zuständigen Staatsorgan die Annahme eines Gesetzes oder einer Maßnahme vorzuschlagen. Dieser Vorschlag und dieser Antrag werden nicht der gesamten Wählerschaft unterbreitet, sondern einem repräsentativen Staatsorgan. Im Gegensatz zur Volksinitiative entscheidet dieses Staatsorgan, was mit dem Antrag geschieht.

Die Europäische Bürgerinitiative ist eine Agenda (-bestimmende) Initiative, weil ihre Macht weitgehend darauf beschränkt ist, bestimmte Dinge auf die politische Tagesordnung zu setzen. Innerhalb der EU gibt es in den meisten Mitgliedsstaaten das Mittel der Agendainitiative – entweder auf nationaler und/oder auf regionaler/lokaler Ebene.

Eine Agendainitiative kann auf verschiedene Weise umgesetzt werden: zum Beispiel als Agendainitiative ohne Volksabstimmung oder als eine Agendainitiative, der ein konsultatives oder bindendes Plebiszit folgt.

Alternativvorschlag

Siehe Gegenvorschlag.

„Ballot initiative“ (Wählerinitiative) [PCI]

Ein Begriff, der in den USA für Bürgerinitiativen verwendet wird. Siehe Volksinitiative.

Beschlussfähige Mindestzahl

Eine erforderliche Bedingung für den Erfolg einer Volksabstimmung: Die Mindestanzahl oder der prozentuelle Anteil der Abstimmungsberechtigten, deren Zustimmung erforderlich ist, damit der Vorschlag angenommen wird.

Beteiligung

Die Zahl derjenigen, die tatsächlich an der Abstimmung teilnehmen, in der Regel angegeben in Prozent der Stimmberechtigten.

Bindend

Beschreibt eine Form der Volksabstimmung, bei der, wenn der Vorschlag angenommen wird, die Regierung oder das entsprechende Staatsorgan per Gesetz verpflichtet ist, den Vorschlag umzusetzen.

„Bond measure“ (Kreditmaßnahme)

Damit wird in den USA ein Verfahren bezeichnet – entweder ein Volksbegehren oder ein Verfahren, das von einer gesetzgebenden Körperschaft eingeleitet wird – bei dem die Wählerinnen und Wähler aufgefordert werden, einer Kreditaufnahme zuzustimmen. Bond measures sind in den USA üblich, weil der Staat und die örtliche Verwaltung keine Kredite aufnehmen dürfen, ohne dass die Wählerinnen und Wähler vorher zugestimmt haben.

Briefwahl

Abstimmungsverfahren, bei dem die Wahlberechtigten ihre Stimmzettel per Post an das Wahlbüro schicken, anstatt selbst ein Wahllokal aufzusuchen, um ihre Stimme abzugeben.

Bürgerfreundlichkeit

Das Ausmaß, in welchem die Regeln zu Initiativen und Referenden bezüglich Schwellen, Hürden, Beschlussfähigkeiten, Abstimmungsverfahren usw. den Prozess für den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger frei, fair und zugänglich gestalten.

Bürgerinitiative [PCI]

Siehe Volksreferendum (In Deutschland: Volksbegehren auf kommunaler Ebene.)

Bürger-initiiertes Referendum [PCR]

Siehe Volksreferendum (In Deutschland: Volksbegehren auf kommunaler Ebene.)

Direkte Demokratie

Die direkte Demokratie gibt den Bürgerinnen und Bürger das Recht, ihre Volkssouveränität mittel Unterschriftensammlungen und Abstimmungen direkt auszuüben. Es gibt zwei Arten der direkten Demokratie, die moderne und die vormoderne Form. Die vormoderne direkte Demokratie hat ihren Ursprung im Athen der Antike und wurde in Form einer klassischen Versammlungsde-

mokratie durchgeführt. Die moderne Form der direkten Demokratie unterscheidet sich hiervon in vielen Punkten: sie ist individualistisch, nicht verbindend, und wird als allgemeines Grundrecht angesehen, nicht als Privileg.

Direkte Gesetzgebung

Ein traditioneller US-amerikanischer Begriff für Gesetze und Verfassungsänderungen, die direkt vom Volk ausgehen, entweder durch Bürgerinitiativen oder durch ein abrogatives Referendum (ein Referendum, das die Änderung oder Abschaffung eines Gesetzes anstrebt).

Doppelte „Ja“-Stimmen [PCI+]

Wenn im Zusammenhang mit einer Volksinitiative ein Gegenvorschlag eingebracht wird, ist es möglich, dass die Bürger sowohl dem Gegenvorschlag als auch der Initiative zustimmen. Gleichzeitig können sie angeben, welcher Lösung sie den Vorzug geben. Der Vorschlag (Initiative oder Gegenvorschlag), der die meisten „Ja“-Stimmen bekommt, gilt als angenommen.

Doppelte Mehrheit

Manchmal wird verlangt, dass ein Vorschlag sowohl die Mehrheit der abgegebenen Stimmen als auch die Mehrheit in einer bestimmten Zahl von Abstimmungsgebieten erreicht. In der Schweiz wird bei obligatorischen Volksentscheiden eine doppelte Mehrheit der Wählerinnen und Wähler und der Teilstaaten (Kantone) verlangt. Mit anderen Worten: Damit der Vorschlag angenommen wird, muss eine Mehrheit der Kantone und eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen erreicht werden. Das bedeutet, dass jede abgegebene Stimme doppelt zählt: einmal für die Gesamtabstimmung und einmal für den jeweiligen Kanton. Mindestens 50%+1 derjenigen, die sich an der Abstimmung beteiligt haben (des „Volkes“) sowie eine Mehrheit der Kantone muss dem Vorschlag zustimmen.

Einheitlichkeit der Fragestellung

Bei Volksabstimmungen haben im Regelfall die Wählerinnen und Wähler nur zwei Möglichkeiten (wenn man von der Stimmenthaltung absieht): Sie können entweder mit „Ja“ oder mit „Nein“ stimmen. Um sicherzustellen, dass der Wählerwille völlig frei und eindeutig zum Ausdruck kommt, ist es erforderlich, dass die Abstimmung auf eine einzige politische Frage reduziert wird. Das Prinzip der Einheitlichkeit der Fragestellung gilt für alle Volksabstimmungen, unabhängig davon, ob sie aus einer Unterschriftensammlung

hervorgehen oder ob es sich um gesetzlich vorgeschriebene Abstimmungen handelt.

EU-Grundgesetz

Eine grundlegende Übereinkunft zwischen den EU-Mitgliedsstaaten und ihren Parlamenten bezüglich der grenzübergreifenden „Spielregeln“ der Gemeinschaft. Das letzte derartige Abkommen (der „Vertrag von Lissabon“) ist am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten.

Europäische Bürgerinitiative (EBI) [PAI]

Die Europäische Bürgerinitiative ist ein transnationales Verfahren der direkten Demokratie, das auf dem Ende 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon. In dem Vertrag ist festgelegt, dass mindestens eine Million Unterschriften aus einer erheblichen Zahl von EU-Mitgliedsstaaten (die genaue Zahl wird in der EBI-Verordnung festgelegt) für einen gesetzgebenden Antrag erforderlich sind. Der Antrag muss sich im Rahmen der Befugnisse der EU-Kommission bewegen. Eine Durchführungsverordnung wird im Jahre 2010 beschlossen. Sie legt die genauen Einzelheiten des Verfahrens fest, und ihre Bedingungen werden entscheidend dafür sein, wie bürgerfreundlich das neue Instrument wird.

E-Voting

Eine Art der Wahl, in der die Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit haben, ihre Stimme mit Hilfe eines speziellen elektronischen Verfahrens durch Ausfüllen eines „elektronischen Stimmzettels“ abzugeben, der dann über das Internet an das verantwortliche Wahlbüro geschickt wird.

Die Europäische Union plant, im Zusammenhang mit der Europäischen Bürgerinitiative das Sammeln von Unterschriften (Unterstützungserklärungen) auf diese Weise zu ermöglichen. Hierfür wird ein Ausschuss die genauen Regeln festlegen. In den Vereinigten Staaten hat man mit den Vorbereitungen begonnen, entsprechende elektronische Unterschriftensammlungen z.B. per Touchscreen (etwa über das iPhone oder iPad) zu ermöglichen.

In der Schweiz werden gegenwärtig in den Kantonen Genf, Zürich und Neuchâtel unter der Federführung der Schweizerischen Bundeskanzlei Pilotverfahren zum E-Voting getestet. Dabei wird das Hauptaugenmerk darauf gerichtet, die Sicherheit der Abstimmung (Bewahrung des Wahlgeheimnisses, Verhinderung von Wahlbetrug) zu gewährleisten. Ab 2010 werden schweizerische Bürgerinnen und Bürger in einigen Ländern vom

Ausland aus elektronisch an Wahlen teilnehmen können. Estland war das erste Land der Welt, in dem die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen per Gesetz zugelassen und durchgeführt wurde (Parlamentswahlen am 4. März 2007; rund 30.000 Stimmen wurden per Internet abgegeben). Für die neue Europäische Bürgerinitiative ist eine entsprechende elektronische Unterschriften-sammlung in Aussicht gestellt.

Fakultatives Referendum [PCR]

Siehe Volksreferendum.

Finanzreferendum [PCR, LOR]

Eine Volksabstimmung über Parlamentsentscheidungen, die öffentliche Ausgaben betreffen (auch als „Referendum über Öffentliche Ausgaben“ bezeichnet). Jede Parlamentsentscheidung, die öffentliche Ausgaben betrifft, kann zum Gegenstand eines solchen Referendums gemacht werden.

Gegenvorschlag [PCI+, PCR+]

Ein Vorschlag, der der Öffentlichkeit als Alternative zu einem Vorschlag einer Volksinitiative oder eines Referendums zur Abstimmung präsentiert werden soll. Der Gegenvorschlag kann aus der Legislative stammen oder von einer gewissen Mindestanzahl von Bürgerinnen und Bürger eingebracht werden. In der Schweiz kann die Bundesversammlung Gegenvorschläge zu einem Volksbegehren einreichen, in einigen deutschen Ländern die Regierung. Dies geschieht dann, wenn sie selbst die Angelegenheit aufgreifen will, die das Volksbegehren beinhaltet, dies aber in anderer Weise tun will, als die Initiatoren der Initiative vorgeschlagen haben. In einem solchen Fall wird die Abstimmung in Übereinstimmung mit den Regeln durchgeführt, die bei „doppelten Ja-Stimmen“ gelten.

Gesetzlich vorgeschriebene Abstimmung (LOR)

Siehe obligatorischer Volksentscheid.

Indirekter Gegenvorschlag

Ein Vorschlag, der nicht als formaler Gegenvorschlag zu einer Initiative präsentiert wird. In der Schweiz kann so ein indirekter Gegenvorschlag vom Parlament oder von der Regierung kommen. Er dient dazu, die Entscheidung auf eine andere politische Ebene zu verlagern. Wenn zum Beispiel in dem Volksbegehren eine Verfassungsänderung verlangt wird, kann der indirekte Gegenvorschlag stattdessen eine Gesetzesänderung vorschlagen.

INITIATIVE

Damit wird eine bestimmte Art der Volksabstimmung bezeichnet (die IRI-Typologie unterscheidet drei Typen: INITIATIVE, REFERENDUM, und PLEBISZIT). Die Initiative bezeichnet das Recht einer Minderheit, in der Regel einer bestimmten Mindestzahl an Bürgerinnen und Bürger, der Öffentlichkeit die Einführung oder Reform eines bestimmten Gesetzes vorzuschlagen. Die Entscheidung über den Vorschlag erfolgt durch eine Volksabstimmung.

Anmerkung: Die Agendainitiative entspricht dieser Art von Verfahren lediglich in Bezug auf ihre Anfangsphase. Was anschließend geschieht, entscheidet ein repräsentatives Staatsorgan.

Initiative einer parlamentarischen Minderheit [AMI]

Ein Verfahren der direkten Demokratie und ein politisches Recht, das einer festgelegten Minderheit eines Staatsorgans (z.B. ein Drittel des Parlaments) erlaubt, einen eigenen Vorschlag auf die politische Tagesordnung zu setzen, über den anschließend die Bürgerinnen und Bürger in einer Volksabstimmung entscheiden dürfen.

Initiativkomitee

Die Urheber der Initiative.

In der Europäischen Union ist es Aufgabe der Organisatoren, die Initiative vorzubereiten und eine Europäische Bürgerinitiative bei der EU-Kommission anzumelden. Ihre Rechte und Pflichten werden durch die in Arbeit befindliche entsprechende EBI-Rechtsvorschrift geregelt.

In der Schweiz muss eine Initiative von mindestens sieben und (seit 1997) höchstens 27 Initiatoren eingereicht werden. Die höhere Zahl stellt sicher, dass ein Vertreter jedes Kantons Mitglied des Komitees sein kann. Eine absolute Mehrheit der Initiatoren hat auch das Recht, die Initiative zurückzuziehen.

Initiatoren

Siehe Initiativkomitee.

Konsensdemokratie

Eine Form der Demokratie, die darauf abzielt, eine möglichst große Zahl von Beteiligten einzubeziehen (politische Parteien, Gewerkschaften, Minderheiten, soziale Gruppen) und Entscheidungen gemeinschaftlich zu treffen. Weil es relativ leicht ist, eine Parlamentsentscheidung durch einen Volksentscheid rückgängig zu

machen, müssen sowohl das Parlament und – sogar schon bevor das Parlament darüber diskutiert – die Regierung nach Kompromisslösungen suchen, die alle wichtigen politischen Gruppen zufrieden stellt, die eventuell ein Referendum fordern könnten. Historisch gesehen war es die Volksabstimmung, die zur Entstehung der Konsensdemokratie geführt hat.

Konstruktives Referendum [PCR+]

Eine Volksabstimmung mit Gegenvorschlag. Das konstruktive Referendum gibt einer bestimmten Zahl von Wahlberechtigten das Recht, einen Gegenvorschlag zu dem Entscheid einzureichen, den das ursprüngliche optionale Referendum vorsieht. Der Gegenvorschlag wird gemeinsam mit dem ursprünglichen Vorschlag zur Abstimmung gestellt. In der Schweiz gibt es diese Möglichkeit zurzeit in den Kantonen Bern, Nidwalden und Zürich. Auf Gemeindeebene wird dieses Verfahren auch in der Stadt Luzern angewendet. (Der Kanton Luzern hat sich in einer Volksabstimmung am 24.9.2000 gegen die Einführung des Referendums mit Gegenvorschlag ausgesprochen.)

Mindestbeteiligung

Die Mindestzahl an Wählerinnen und Wählern, die an einer Abstimmung teilnehmen muss, damit diese gültig ist.

Moderne direkte Demokratie

Die moderne direkte Demokratie gibt den Bürgerinnen und Bürgern das Recht, auch zwischen den Wahlen ihre Volkssouveränität in Bezug auf wesentliche Sachthemen direkt zum Ausdruck zu bringen. Damit war ursprünglich gemeint, dass die Gesetzgebung durch das Volk mit dem Recht auf Initiativen und Referenden ausgeübt wird. Die direkte Demokratie entscheidet über Sachfragen, nicht über Personen (Abgeordnete). In dieser Hinsicht gehören Abberufungs-Referenden nicht zur direkten Demokratie. Direkte Demokratie dient dazu, dem Volk mehr Macht zu geben, nicht den Regierungen. Plebiszite sind nach unserem Verständnis daher kein Teil der direkten Demokratie. Wenn man Plebiszite mit einschließt, dann wird die direkte Demokratie sehr viel heterogener, in gewisser Weise sogar janusköpfig, da sie dann sowohl Verfahren einschließt, die die Macht gewisser Volksvertreterinnen und Volksvertreter vergrößern als auch solche, die die Macht der Bürgerinnen und Bürger vergrößern. Solch ein Konzept der direkten Demokratie umfasst sowohl Hilfsmittel mit denen das Volk Demokratie umsetzen kann, als auch Hilfsmittel für die Regierung,

mit denen diese das Volk unter dem Deckmantel der Demokratie für andere Zwecke benutzen kann.

Obligatorischer Volksentscheid (LOR)

Dieses Verfahren der direkten Demokratie wird automatisch per Gesetz (normalerweise durch die Verfassung) ausgelöst, worin verlangt wird, dass bei bestimmten Fragen die Wählerinnen und Wähler um Zustimmung oder Ablehnung gebeten werden müssen (zum Beispiel wird in Dänemark die Abtretung von Rechten an internationale Verbände durch Volksabstimmung entschieden, wenn mehr als die Hälfte aber weniger als vier Fünftel des Parlaments und die Regierung einem solchen Gesetz zustimmen). Obligatorische Volksentscheide erlauben keine Schlupflöcher (in der Schweiz müssen zum Beispiel Verfassungsänderungen immer durch Volksabstimmungen entschieden werden).

Öffentliche Versammlung (Volks-/Bürgerversammlung)

Ein demokratisches System, bei dem die Wahlberechtigten ihre politischen Rechte in einer Versammlung ausüben. Derartige Volksversammlungen – die ursprüngliche Form der Demokratie im alten Griechenland – sind in der Schweiz weit verbreitet. Dort werden in der Mehrzahl der Gemeinden Bürgerversammlungen abgehalten. In zwei Kantonen (Glarus und Appenzell Innerrhoden), werden Volksversammlungen auf Kantonsebene abgehalten. In Appenzell Ausserrhoden haben die Bürgerinnen und Bürger im Juni 2010 über eine Initiative zur Wiedereinführung der Volksversammlung abgestimmt (am 13.6. mit Mehrheit abgelehnt).

Optionales Referendum [PCR]

Siehe Volksreferendum.

Organisator

Siehe Initiativkomitee.

Partizipatorische Demokratie

Siehe Direkte Demokratie.

Petition

Auf der Ebene der Europäischen Union „kann jede natürliche oder juristische Person, die ihren Wohnsitz oder ihren eingetragenen Firmensitz in einem der Mitgliedsstaaten hat, eine Eingabe (Petition) an das Europäische Parlament machen“. Petitionen müssen den Namen, Beruf, Nationalität und Wohnsitz jedes Antragsstellers enthalten. Eine Petition ist nur zulässig, wenn

die fragliche Angelegenheit in die Zuständigkeit der EU fällt. Wenn die Eingabe zugelassen wird, muss der Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments darüber entscheiden, wie weiter verfahren wird, und entsprechende politische Schritte einleiten. Das Petitionsrecht wurde 1992 formell eingeführt (Vertrag von Maastricht).

In vielen europäischen Ländern gibt es das Recht auf Petitionen oder Massenpetitionen als nicht-bindende Bürgerbegehren. In den USA wird dagegen der Begriff „Petition“ als Synonym für den Ausdruck „Bürgerinitiative“ verwendet. Eine Petition kann einen Vorschlag, eine Kritik oder eine Forderung beinhalten, und der Inhalt der Petition kann sich auf jede beliebige staatliche Aktivität beziehen.

Plebiszit (von oben kontrollierte Volksabstimmung) [ATP]

Hiermit wird eine bestimmte Art der Volksabstimmung bezeichnet (die IRI-Typologie unterscheidet drei Typen: INITIATIVE, REFERENDUM und PLEBISZIT). Ein Plebiszit ist eine Volksbefragung 'von oben'. Es sind die Regierenden (der Präsident, die Bundeskanzlerin, das Parlament), die entscheiden, wann und über welche Frage das Volk abstimmen oder seine Meinung kundtun soll. Anstatt eine aktive Rolle bei der Kontrolle des Verfahrens auszuüben, sind die Bürgerinnen und Bürger / die Stimmen ein Mittel zum Zweck, der durch ein repräsentatives Staatsorgan bestimmt wird.

Plebiszite verleihen den herrschenden Politikerinnen und Politikern zusätzliche Macht über die Bürgerinnen und Bürger. Sie werden eingesetzt, um sich bei kontroversen Fragen, die zu einem Hindernis geworden sind, aus der Verantwortung zu ziehen oder um Entscheidungen zu legitimieren, die längst von der Regierung getroffen worden sind. Sie dienen auch dazu, die Bevölkerung hinter den Staatsoberhäuptern und Parteien zu mobilisieren, und sie werden von bestimmten Staatsorganen dazu genutzt, andere repräsentative Staatsorgane zu umgehen. Das Ziel eines Plebiszits ist nicht, Demokratie auszuüben, sondern die Regierung mithilfe ‚des Volkes‘ zu stärken oder zu retten.

Die allgemeine Typologie der modernen direkten Demokratie unterscheidet zwischen zwei Formen des Plebiszits: Plebiszit und Veto-Plebiszit.

Politische Rechte

Politische Rechte sind die grundlegenden Rechte der Bevölkerung in einer direkten Demokratie.

Sie ermöglichen Bürgerinnen und Bürger im wahlfähigen Alter, sich an der Gesetzgebung und der Politik des Staates zu beteiligen. Die politischen Rechte umfassen das Stimmrecht und das Recht an Wahlen teilzunehmen ebenso wie das Recht, eine Bürgerinitiative zu starten oder eine Volksabstimmung zu verlangen, und das Recht, einen entsprechenden Antrag zu unterzeichnen.

Qualifizierte Mehrheit

Eine erforderliche Mehrheit dafür, dass ein Vorschlag angenommen wird. Der Vorschlag muss einen bestimmten Anteil der Stimmen erreichen, der über die einfache Mehrheit (50% plus 1 Stimme) hinausgeht – zum Beispiel 2/3 oder 3/4.

Quorum

Siehe Mindestbeteiligung.

Rechtliche Überprüfung

Siehe Zulässigkeit der Initiative.

REFERENDUM

Hiermit wird eine bestimmte Art der Volksabstimmung bezeichnet (die IRI-Typologie unterscheidet drei Typen: INITIATIVE, REFERENDUM und PLEBISZIT). Das Referendum ist eine Form der direkten Demokratie, die eine Volksabstimmung zu einem wichtigen Sachthema beinhaltet (Abstimmungsvorschlag) wie zum Beispiel eine Verfassungsänderung oder ein Gesetz; die Wählerinnen und Wähler haben das Recht, den Vorschlag auf dem Stimmzettel entweder anzunehmen oder abzulehnen.

Das Verfahren wird entweder durch das Gesetz ausgelöst (→ obligatorisches Referendum), durch eine bestimmte Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern (→ Volksreferendum), oder durch eine Minderheit in einem Staatsorgan (→ Referendum einer parlamentarischen Minderheit).

Anmerkung: Eine Volksabstimmung, die ausschließlich von der Obrigkeit ausgelöst und kontrolliert wird, ist kein Referendum, sondern ein Plebiszit.

Referendum einer parlamentarischen Minderheit [AMR]

Ein Verfahren der direkten Demokratie, das einer Minderheit in einem repräsentativen Staatsorgan die Möglichkeit gibt, eine Entscheidung, die von der Mehrheit dieses Organs (z.B. des Parlaments) getroffen worden ist, den Wählerinnen und Wählern zur Annahme oder Ablehnung zu unter-

breiten. Dieses Verfahren gibt einer Minderheit in einem repräsentativen Staatsorgan die Möglichkeit, auf die Bremse zu treten und die endgültige Entscheidung den Wählern zu überlassen.

Referendumsbroschüre

Eine Veröffentlichung, in der den Wählerinnen und Wählern die grundlegenden Informationen, Argumente und Hintergrundmaterialien für die geplante Abstimmung an die Hand gegeben werden. Das geschieht in Form eines Merkblatts oder einer Broschüre, worin den Wählerinnen und Wählern der Vorschlag / die zur Abstimmung stehenden Vorschläge erläutert werden, und in dem sowohl die Argumente des Komitees, das die Initiative gestartet hat, als auch die Meinung der Regierung bzw. des Parlaments erläutert wird. In den Vereinigten Staaten wird diese Publikation als „Voter Guide“ (Wahlführer) bezeichnet, in der Schweiz nennt man sie „Erläuterungen des Bundesrats“.

Referendumsvorschlag [PPR]

Dieses Verfahren ist dadurch charakterisiert, dass eine bestimmte Zahl von stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger ein zuständiges Staatsorgan dazu auffordern kann, eine Volksabstimmung über ein bestimmtes Sachthema abzuhalten. Dabei ist zu beachten, dass der Antrag an ein repräsentatives Staatsorgan zu stellen ist (normalerweise das lokale oder nationale Parlament), das dann über das weitere Vorgehen entscheidet.

Referendum über öffentliche Ausgaben [PCR]

Siehe Finanzreferendum.

Registrierung einer Initiative

Dies ist der Vorgang, durch den eine Initiative zur Sammlung von Unterschriften eingereicht und offiziell erfasst wird. Rechtlich gesehen ist dies der offizielle Beginn einer Initiative.

Die Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative wird in der Europäischen Union auf einer eigens dafür bestimmten Webseite der EU-Kommission möglich sein.

Repräsentative Demokratie

Traditionell und konzeptionell ist die repräsentative Demokratie meist als eine ausschließlich indirekte Demokratie verstanden worden, in der gewählte Vertreterinnen und Vertreter Entscheidungen im Namen der Bürgerinnen und Bürger treffen, und damit das ausschließliche Recht zur Festsetzung der politischen Tagesordnung und zur Entschei-

dung der wichtigen politischen Fragen besitzen. In der Praxis und zunehmend auch in der Theorie basiert die Demokratie jedoch sowohl auf indirekten (parlamentarischen) als auch auf direkten oder partizipatorischen Formen der Agendabestimmung und Entscheidungsfindung. Somit zeichnet sich ein neues Demokratieverständnis ab, nach dem eine wahrhaft repräsentative Demokratie indirekte und direkte Formen der Bürgerbeteiligung miteinander kombiniert.

Sammlung von Unterschriften

Siehe Unterschriftensammlung.

Stichfrage

Wenn ein Originalvorschlag und ein Gegenvorschlag gleichzeitig zur Abstimmung stehen, besteht die Möglichkeit, dass die Wählerinnen und Wähler beide Vorschläge gut finden und sie deshalb beide mit „Ja“ beantworten. Im Falle eines solchen „doppelten Ja“, muss eine Stichfrage gestellt werden, durch die entschieden wird, welchem Vorschlag entsprochen wird.

Stimmrecht

Das Recht, (in einem Referendum) seine Stimme abzugeben. In der Schweiz, zum Beispiel, besteht auf nationaler Ebene für jeden Bürgerinnen und Bürger im wahlfähigen Alter das Recht, an öffentlichen Wahlen auf Bundesebene teilzunehmen. Eine Ausnahme gilt für Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltsgenehmigung für die Schweiz besitzen; sie können lediglich auf kantonaler oder lokaler Ebene mit abstimmen. Jeder, der das Stimmrecht hat, ist auch wahlberechtigt.

Stimmzettel

a) Der offizielle Stimmzettel, auf dem die Wählerinnen und Wähler ihre Wahlentscheidung markieren (z.B. durch ein Kreuz) oder auf dem sie auf andere Weise (z.B. durch Ja oder Nein) zum Ausdruck bringen, ob sie den zur Abstimmung stehenden Vorschlag annehmen oder ablehnen.

b) Bei Wahlen: Das amtliche Formular, das die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger für die Wahlen benutzen müssen. Für die Wahlen etwa zur Schweizerischen Nationalversammlung können die Wählerinnen und Wähler auch einen leeren Stimmzettel benutzen und selbst ausfüllen oder aber das offizielle Formular abändern oder ergänzen.

Titel

Der offizielle Name des Vorschlags einer Volksinitiative oder eines Bürgerreferendums. In den

USA wird er in der Regel gemeinsam mit einer Zusammenfassung des Inhalts des Begehrens aufgeführt und erscheint sowohl auf der Eingabe als auch auf dem Stimmzettel. Innerhalb der EU muss die Form, an die sich eine Europäische Bürgerinitiative halten muss, noch durch die EU-Kommission festgelegt werden.

Unterschriftensammler

Menschen, die in der Öffentlichkeit Unterschriften sammeln. In den USA werden die meisten Unterschriftensammlerinnen und -sammler für ihre Arbeit bezahlt – ein Konzept, das im Rest der Welt bisher weitgehend unüblich ist.

Unterschriftensammlung

Das Sammeln von Unterschriften. Häufig beginnt dieser Prozess zum Zeitpunkt der Zulassung der Initiative und endet entweder nach einer gewissen Zeit oder mit der Einreichung der Unterschriften.

Unterstützungserklärungen

Dieser Begriff wird im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative als ein Synonym für Unterschriften verwendet.

Unterzeichner

Eine stimmberechtigte Person, die eine Initiative unterzeichnet oder unterstützt.

Verfahren der direkten Demokratie

Verfahren, welche a) das Recht der Bürgerinnen und Bürger einschließen, sich direkt an der politischen Entscheidungsfindung zu Sachthemen zu beteiligen und b) gleichzeitig dafür ausgelegt sind, als Instrumente der Machtbeteiligung zu wirken, die den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger stärken. Man unterscheidet zwei Arten von Verfahren: REFERENDUM und INITIATIVE. Jedes dieser Verfahren existiert in verschiedenen Ausprägungen, und jede Form kann auf verschiedene Weise institutionalisiert werden (rechtliche Ausgestaltung). Formen des Referendums sind: Bürgerbegehren (Volksabstimmungen), Referenden, die von einer Minderheit eines repräsentativen Staatsorgans eingeleitet werden und obligatorische (Pflicht-) Referenden. Formen der Initiativen sind: Bürgerinitiativen (Volksbegehren), die auch mit einem Gegenvorschlag (normalerweise durch das Parlament) kombiniert sein können, und Agenda (-bestimmende) Initiativen.

Veröffentlichung der Initiative

Der Vorschlag zu einer Initiative wird durch die zuständige Behörde veröffentlicht, nachdem geklärt

worden ist, ob der Antrag den inhaltlichen und formalen Erfordernissen der Zulassung genügt.

Veto-Plebiszit (von oben kontrollierte Volksabstimmung) [AVP]

Eine Art der Volksabstimmung, zu der allein von der Obrigkeit aufgerufen werden kann. In diesem Fall ist der Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlags und der Initiator des Verfahrens NICHT derselbe. Eine Regierung oder ein Staatsoberhaupt kann zum Beispiel eine Entscheidung des Parlaments ablehnen (Veto einlegen) und an die Bürgerinnen und Bürger zur Volksabstimmung weitergeben; daher der Name Veto-Plebiszit.

Volksbegehren

Siehe Volksinitiative.

Volksinitiative [PCI]

Ein Verfahren der direkten Demokratie und ein politisches Recht, das einer bestimmten Mindestanzahl von Bürgerinnen und Bürger erlaubt, ihren eigenen Vorschlag auf die politische Tagesordnung zu setzen. Bei dem Vorschlag kann es sich zum Beispiel um eine Verfassungsänderung, ein neues Gesetz oder die Abschaffung oder Verbesserung eines bestehenden Gesetzes handeln. Das Verfahren wird durch eine bestimmte Mindestzahl von stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger in die Wege geleitet. Die Organisatoren einer Volksinitiative können eine Volksabstimmung über ihren Vorschlag erzwingen (unter der Annahme, dass ihre Initiative offiziell verabschiedet wird). Das Verfahren kann eine Widerrufs Klausel enthalten, die den Initiatoren die Möglichkeit gibt, ihre Initiative zurückzuziehen, wenn zum Beispiel der Gesetzgeber von sich aus aktiv wird, um einige oder alle Forderungen der Volksinitiative zu erfüllen. Dieses Verfahren kann als ein Mittel der Erneuerung und Reform verstanden werden: Es erlaubt den Bürgerinnen und Bürger, auf das Gaspedal zu treten. Im Prinzip ermöglichen derartige Initiativen dem Bürger, das zu bekommen, was er verlangt. In der Praxis sind Volksinitiativen (ähnlich wie Volksreferenden) ein Mittel, um die Meinung der Bürger mit der Meinung der Politiker in Einklang zu bringen.

Volksinitiative + Gegenvorschlag der Regierung [PCI+]

Im Rahmen einer Volksinitiative hat ein repräsentatives Staatsorgan (normalerweise das Parlament) das Recht, einen Gegenvorschlag zu einer Volks-

initiative zu formulieren. Über beide Vorschläge wird dann gleichzeitig in einer Volksabstimmung entschieden. Wenn beide Vorschläge angenommen werden, kann die Frage, ob der Vorschlag oder der Gegenvorschlag angenommen werden soll, durch eine spezielle Stichfrage entschieden werden.

Volksmotion

Siehe auch Agendainitiative. Die „Volksmotion“ (Volksbegehren) wird in einigen schweizerischen Kantonen angewandt. Der Antrag, der die Unterschriften einer bestimmten Mindestanzahl von wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger tragen muss, verlangt von der Kantonalregierung, ein bestimmtes Gesetz zu erlassen oder eine besondere Maßnahme durchzuführen. In der Praxis wird die Volksmotion wie ihr parlamentarisches Gegenstück, die Parlamentsmotion (ein von Parlamentsmitgliedern unterzeichneter Antrag) behandelt. In den Kantonen Schaffhausen und Solothurn benötigt man für eine Volksmotion mindestens 100 Unterschriften, im Kanton Freiburg mindestens 300. In Solothurn wird die Volksmotion als „Volksauftrag“ bezeichnet.

Volksreferendum [PCR]

Ein Verfahren der direkten Demokratie und ein politisches Recht, das einer bestimmten Gruppe von Bürgerinnen und Bürger erlaubt, eine Abstimmung zu beantragen, in der die ganze Wählerschaft darüber entscheidet, ob zum Beispiel ein bestimmtes Gesetz in Kraft treten soll oder nicht.

Dieses Verfahren wirkt als ein Korrektiv für die Parlamentsentscheidungen einer repräsentativen Demokratie und als ein Kontrollmechanismus für Parlament und Regierung. Das „Volk“ oder Demos (d.h. die Gesamtheit aller Stimmberechtigten) hat das Recht, nachträglich über Entscheidungen des Gesetzgebers zu entscheiden. Während die Volksinitiative wie ein Gaspedal wirkt, gibt das Volksreferendum den Bürgern die Möglichkeit, auf die Bremse zu treten. In der Praxis sind Volksreferenden (ähnlich wie Volksinitiativen) ein Mittel, um die Meinung der Bürgerinnen und Bürger mit der Meinung der Politikerinnen und Politiker in Einklang zu bringen.

Volksreferendum + Gegenvorschlag [PCR+]

Dieses Verfahren der direkten Demokratie verbindet ein Volksreferendum gegen eine Entscheidung eines Staatsorgans mit einem Referendum über einen Gegenvorschlag. Wenn beide Vorschläge angenommen werden, kann die

Frage, ob der Vorschlag oder der Gegenvorschlag angenommen werden soll, durch eine spezielle Stichfrage entschieden werden.

Volksversammlung

Eine Versammlung der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Sie ist eine der ältesten (vormodernen) Formen der Demokratie. Die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Zuständigkeitsbereichs versammeln sich an einem bestimmten Tag unter freiem Himmel, um die Regierung zu wählen oder Entscheidungen über Gesetze und öffentliche Ausgaben zu treffen. Jede und jeder hat das Recht, zu jedem Thema das Wort zu ergreifen. Die Abstimmung erfolgt durch Handzeichen, wodurch bei dieser Form der Demokratie das Wahlgeheimnis nicht gewahrt ist.

Wahlberechtigter

Person, die das Stimmrecht hat.

Wahlgang

In allen drei Formen der modernen direkten Demokratie – Initiativen, Referenden und Plebiszite – eine Angelegenheit, die zur Volksabstimmung gebracht wird.

Wahlpflicht

Pflicht der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger, an der Wahl oder an der Volksabstimmung teilzunehmen. Die Wählerinnen und Wähler können auch einen leeren Stimmzettel abgeben, d.h. sich für keine der angebotenen Möglichkeiten entscheiden. In einigen Ländern, in denen Wählen als eine demokratische Pflicht angesehen wird, ist man zur Wahl verpflichtet, und wer nicht an der Wahl teilnimmt, muss Sanktionen in Kauf nehmen. Dies gilt zum Beispiel für Australien, Belgien, Chile, Zypern und Thailand. In einigen Ländern, in denen eine Wahlpflicht besteht, müssen Nichtwählerinnen und Nichtwähler eine gesetzmäßig anerkannte Entschuldigung nachweisen, um weitere Sanktionen – in der Regel eine Geldstrafe – zu vermeiden (z.B. in Ägypten, Liechtenstein, Luxemburg und der Türkei).

Wahlzettel

Siehe Stimmzettel.

Zulässigkeit der Initiative

Die Prüfung, ob ein Rechtsanspruch besteht, eine bestimmte Initiative durchzuführen, liegt innerhalb der Macht der Entscheidungstragenden, an die die Initiative gerichtet ist. Im Zusammenhang

mit dem internationalen Recht und mit Menschenrechtsfragen wird der Punkt der Zulässigkeit in Abhängigkeit von der Rechtsprechung des jeweiligen Landes unterschiedlich beurteilt. Während zum Beispiel in Deutschland und Ungarn die Überprüfung der Zulässigkeit vor der Anmeldung der Initiative durchgeführt wird, erfolgt die Prüfung in der Schweiz (durch das Parlament) und in den USA (durch die Gerichte) nach der Anmeldung.

Die Prüfung der Zulässigkeit einer Europäischen Bürgerinitiative stellt einen entscheidenden Meilenstein für jedes derartige Vorhaben dar. In der Vorbereitungsphase für die künftige Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative sind sowohl der Zeitpunkt dieser juristischen Überprüfung als auch die Frage, wer diese Überprüfung durchführen sollte, eingehend diskutiert worden. Auf jeden Fall wird die Zulässigkeitsprüfung für jeden Initiator (Organisator) einer Europäischen Bürgerinitiative ein Schlüsselpunkt sein. Es wird notwendig sein, sich im Voraus sorgfältig mit diesem Thema auseinanderzusetzen, bevor man eine Initiative anmeldet und damit anfängt, Stimmen zu sammeln. Es wird zwar möglich sein, beim Europäischen Bürgerbeauftragten und/oder beim Europäischen Gerichtshof gegen eine negative Entscheidung der Zulässigkeitsprüfung

einer Europäischen Bürgerinitiative Einspruch zu erheben, aber diese Bestimmung wird sicher dazu beitragen schon vorab ein besseres Verständnis bei den Bürgerinnen und Bürgern dafür zu schaffen, was die EU leisten kann und was außerhalb ihrer Möglichkeiten liegt.

5.2 Weitere Informationen

Für einen Überblick und Updates rund um die Europäische Bürgerinitiative besuchen Sie bitte das Informationszentrum auf der Webseite des Initiative and Referendum Institute Europe unter www.europeancitizensinitiative.eu

Eine wachsende Zahl an Think-Tanks, Organisationen und akademischen Institutionen haben damit begonnen, an der Europäischen Bürgerinitiative zu arbeiten. Auf der von der Europäischen Kommission organisierten öffentlichen Anhörung zum Abschluss des einleitenden Konsultationsprozesses (November 2009 – Januar 2010) sind die verschiedenen Positionen deutlich gemacht worden http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/consultation_en.htm

Die folgenden Organisationen und Fachleute haben kontinuierlich an der Entwicklung der Europäischen Bürgerinitiative gearbeitet:

Andrássy Universität Budapest, www.andrassyuni.hu/, Zoltan Tibor Pallinger [ztpallinger@mac.com]

Österreichisches Institut für Europäische Rechtspolitik, www.legalpolicy.eu, Johannes Pichler [johanneswpichler@a1.net]

Forschungszentrum für die direkte Demokratie, www.c2d.ch, Andreas Auer [andreas.auer@rwi.uzh.ch]

Echo ñ the Global Agora, www.ecohologic.org, Jan Linhart [jan.linhart@echologic.org]

European Citizens Action Service, www.ecas.org, Tony Venables [t.venables@ecas.org]

Europäische Kommission, ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm
Mario Tenreiro [Mario.Tenreiro@ec.europa.eu]

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, www.eesc.europa.eu
Christian Weger [Christian.Weger@eesc.europa.eu]

Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament, www.greens-efa.org
Gerald Häfner [gerald.haefner@europarl.europa.eu]

Initiative für die Europäische Bürgerinitiative, www.citizens-initiative.eu
Carsten Berg [berg@democracy-international.org]

Institut für direkte Demokratie, <http://www.balkanassist.bg/en/news/view/53/Institute-for-Direct-Democracy>, Atanas Slavov [atanas_slavov@yahoo.com]

Mehr Demokratie, www.mehr-demokratie.de, Michael Efler [michael.efler@mehr-demokratie.de]

Ständiges Forum der Europäischen Zivilgesellschaft, de.forum-civil-society.org
Philippe D. Grosjean [Philippe.Grosjean@skynet.be]

Philipps Universität Marburg, www.uni-marburg.de, Theo Schiller [schiller@staff.uni-marburg.de]

Wissenschaftliches Institut für direkte Demokratie, www.andigross.ch, Andi Gross [hpandigross@hotmail.com]

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, www.ulpgc.es, Victor Cuesta [vcuesta@ddp.ulpgc.es]

Unwersytet Gdański, www.univ.gda.pl, Anna Rytel-Warzocho [ania-rytel@wp.pl]

Universität von Turku, www.utu.fi, Maija Setälä [maiset@utu.fi]

Literaturverzeichnis

Die folgenden Veröffentlichungen behandeln schwerpunktmäßig die Europäische Bürgerinitiative:

Transnational Democracy in the Making (2003), IRI Handbook 2004, the New Challenge of European Initiative & Referendum after the Convention. Herausgegeben von Bruno Kaufmann, Alain Lamssoure und Jürgen Meyer, 276 Seiten.

Inhalt: Details über die Entwicklung der Europäischen Bürgerinitiative bis und mit dem EU-Konvent 2002/2003; viele Originaldokumente und Quellen.

The European Constitution (2004), Bringing in the People. The options and limits of direct democracy in the European integration process. Herausgegeben von Bruno Kaufmann & Fabrice Filliez, 58 Seiten.

Inhalt: Die erste Aufarbeitungsphase nach dem EU-Konvent.

Initiative for Europe (2006), a roadmap to Transnational Democracy. Herausgegeben von Bruno Kaufmann, Diana Wallis, Jo Leinen, Carsten Berg und Paul Carline, 120 Seiten.

Inhalt: Regelungen für Bürgerinitiativen in ganz Europa und erste Vorschläge und Empfehlungen für die Inkraftsetzung der Europäischen Bürgerinitiative.

Initiative for Europe Handbook (2008), The guide to transnational democracy in Europe.

Herausgegeben von Carsten Berg, Paul Carline, Bruno Kaufmann, Jo Leinen und Diana Wallis. 120 Seiten.

Inhalt: Die ersten zwanzig Pilotprojekte der Europäischen Bürgerinitiative weitere Anknüpfungspunkte der transnationalen, direkten Demokratie.

Verändern wir Europa! (2008), die Europäische Initiative – Art. 11.4 (TEU).

Herausgegeben von Johannes Pichler. Berliner Wissenschaftsverlag. 507 Seiten.

Inhalt: Direktdemokratische Erfahrungen in Europa und die Möglichkeiten der elektronischen direkten Demokratie.

Direkte Demokratie in der Europäischen Union (2009). Herausgegeben von Johannes Pichler.

Berliner Wissenschaftsverlag. 200 Seiten.

Inhalt: Konkrete Vorschläge zur Implementierung der Europäischen Bürgerinitiative.

The European Citizens Initiatives (2010), Into new democratic territory. Herausgegeben von

Bruno Kaufmann und Johannes Pichler. Berliner Wissenschaftsverlag. 150 Seiten.

Inhalt: Die Vorbereitungen zur Einführung der Europäischen Bürgerinitiative und der Aufbau einer unterstützenden Infrastruktur.

Guidebook to Direct Democracy (2010), In Switzerland and Beyond. Herausgegeben von

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi und Nadja Braun. 272 Seiten.

Inhalt: Der ultimative Guide zur modernen direkten Demokratie in Europa und weltweit.

Weitere Informationen finden Sie auf der Webseite des Informationszentrums der Europäischen Bürgerinitiative auf www.europeancitizensinitiative.eu

5.3 Dokumentation

- a) Salzburger Manifest 2009
- b) Salzburger Manifest 2010
- c) Position der Grünen/EFA im Europäischen Parlament
- d) Position der Europäischen Grünen Partei

a) Gipfeltreffen zur Europäischen Bürgerinitiative 2009: Das Salzburger Manifest für die Europäische Bürgerinitiative

Heute, am 9. Mai 2009, am Europatag, haben sich europäische Bürger in Salzburg in Österreich zusammengefunden, um die Vorbereitungen für die bevorstehende Inkraftsetzung des Rechts zur Europäischen Bürgerinitiative, wie im Vertrag von Lissabon (TEU, Art 11.4) vorgeschlagen, auszuwerten. Das Gipfeltreffen zur Bürgerinitiative wurde vom Initiative and Referendum Institute Europe (Marburg) und dem Austrian Institute for European Law and Policy (Salzburg) ko-moderiert und begrüßte die Entscheidung des Europäischen Parlaments Art 11.4 implementieren zu wollen. Dieser erste grenzübergreifende direktdemokratische Vorgang der Geschichte wird die Bürger auf gleiche Ebene mit dem Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament stellen, wenn es um das Recht geht einen Rechtsakt auf EU-Ebene in die Wege zu leiten.

Das Gipfeltreffen der Europäischen Bürgerinitiative versteht dieses neuartige Bürgerrecht als umfassenden, integrierenden und grenzübergreifenden Vorgang. Als Agendainitiative ist es weder eine Petition (die es bereits im Europäischen Parlament gibt) noch ist es eine vollwertige Bürgerinitiative, die zu einer Volksabstimmung führt. Zum allerersten Mal wird es einen direkten Rechtsweg für die Bürger Europas geben.

Die klare Entscheidung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009, den Implementierungsprozess so bürgerfreundlich wie möglich zu gestalten, erachtet das Salzburger Gipfeltreffen als lobenswert. Dieses verdeutlicht den Willen des Parlaments die Bürger mit dem Parlament und dem Rat gleichzustellen, wodurch eine moderne repräsentative Demokratie auf grenzübergreifender Ebene und mit direktdemokratischen Rechten gegründet wird. Das Gipfeltreffen stellt allerdings auch fest, dass noch einige der vom Europäischen Parlament entworfenen Aspekte weiterer Verbesserung bedürfen, einschließlich der Zahl der Unterzeichnerstaaten, die momentan noch zu hoch

sind. Zudem schlägt das Gipfeltreffen vor, dass die vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Zeiträume zur Unterschriftensammlung verlängert werden sollten, da sie momentan zu kurz sind.

In Anbetracht der regulativen Aspekte des Implementierungsgesetzes, das inzwischen einen gewissen Feinschliff und Bürgerfreundlichkeit von dem neuen Recht verlangt, bekundet der Gipfel, dass das neue Recht zur Europäischen Bürgerinitiative mit einer umfassenden Infrastruktur ausgestattet werden muss, inklusive eines zentralen Büros der Europäischen Bürgerinitiative und finanzieller und administrativer Hilfe und Unterstützung über ganz Europa.

Der Salzburger Gipfel zur Bürgerinitiative hat sich insbesondere auf die folgenden Punkte geeinigt:

- Wenn die Europäischen Bürgerinitiativen (EBI) ein wahrhaft nützliches Recht werden sollen, müssen sie bürgerfreundlich gestaltet sein und regulierende Prozesse und effektive Unterstützung der EU beinhalten;
- Da das Recht zur Europäischen Bürgerinitiative als Mechanismus zum Beitrag politischer Vorschläge der Bürger Europas gestaltet ist, sollte die Europäische Kommission die Initiativen grundsätzlich als unterstützenden Vorgang für eine bessere und formellere Identifizierung der konkreten Anliegen dieser Bürger erkennen;
- Somit wird die EU aufgefordert, eine proaktiv führende, unterstützende, beratende und begleitende Organisation zu gründen – das EBI Büro;
- Da die anvisierten gesamteuropäischen Initiativaktivitäten unweigerlich digitale Formen der Kommunikation und der Unterschriftensammlung beinhalten werden, sollte das EBI Büro angemessene E-Systeme erstellen oder bereits existierende E-Systeme übernehmen und angleichen. Diese müssen unter der Aufsicht und der Kontrolle der EU laufen;
- Die Verordnungen zur Implementierung müssen pragmatische Modelle vorausberechnen und planen, um realisierbare und effektive Lösungen parat zu haben. Da das Recht zur Europäischen Bürgerinitiative ein agendabestimmender Vorgang ist (im Gegensatz zu einer vollwertigen Bürgerinitiative, die zu einer bindenden Volksabstimmung über ein wichtiges Sachthema führt), sollten komplexe und teure Strukturen mit Wür-

dentragern aus allen 27 staatlichen Behörden vermieden werden;

■ Da das Recht zur Europäischen Bürgerinitiative deutlich und mit Vernunft grenzübergreifende europäische Belange begünstigen will, sollte jegliche unterstützende Infrastruktur ebenfalls auf grenzübergreifender europäischer Ebene positioniert sein. Nationale Behörden sollten von nicht von der EU in Anspruch genommen werden müssen, außer um Unterschriften per Zufallsprinzip zu kontrollieren;

■ Einschränkende Maßnahmen – wie zum Beispiel sogenannte konstitutionelle Initiativen nicht zuzulassen oder unnötig belastende Voraussetzungen aufzusetzen – müssen abgelehnt werden. Das breiteste mögliche Spektrum an Eingaben an die Europäische Kommission soll begrüßt werden;

■ Da das grundlegende Konzept von Art 11.4 besagt, dass die EBI hauptsächlich an gar nicht bzw. unterrepräsentierte Bürger gerichtet ist, müssen freie Initiativen unbedingt eine einfache finanzielle Unterstützung erhalten;

■ Initiativen, die von öffentlichen Geldern finanziert werden, müssen jede formale Beteiligung von Einzelpersonen oder Organisationen angeben, was die finanzielle Unterstützung angeht.



b) Gipfeltreffen zur Europäischen Bürgerinitiative 2010: Salzburger Manifest zur partizipatorischen Demokratie in Europa

Europa muss stärker werden – dies kann jedoch nicht ohne eine Stärkung der Bürger geschehen. Aus diesem Grund empfinden wir Freude und Stolz über die Europäische Initiative als neues partizipatorisches Bürgerrecht. Es stellt das richtige Instrument zur Überwindung von Nationalismus in Europa dar. Die Bürger haben nun einen direkten Weg nach „Brüssel“ und sind somit Mitgestalter des europäischen Integrationsprozesses und europäischer Richtliniengestaltung geworden. Das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative hat enormes Potential.

Jedoch bis jetzt schöpft der Verordnungsentwurf, der von der Europäischen Kommission vorgeschlagen wurde, dieses Potential noch nicht voll aus. Obgleich die Kommission einige wertvolle Prinzipien angenommen hat – zum

Beispiel das Bestreben ein hohes Maß an öffentlichem Vertrauen in die konstitutionelle Würde der Initiative zu gewinnen – scheint sie zu billigen, dass das Instrument nicht die alltäglichen Belange der Bürger berühren wird und dass, aus Sicherheitsgründen, die Teilnahme kleinerer und schwächerer Gruppen nur eingeschränkt möglich sein wird.

Wenn die Kommission ihren Verordnungsentwurf nicht verbessert, läuft sie Gefahr, eine Riesenchance zur besseren Kommunikation mit den Bürgern zu verschwenden und mehr über die Sorgen und Hoffnungen von Millionen von einfachen Leuten herauszufinden. Ohne erhebliche Verbesserungen könnte die Union die Möglichkeit eine erhöhte Glaubwürdigkeit zu erlangen verpassen.

Es ist jedoch noch nicht zu spät. Wie die Kommission selbst klar geäußert hat, und wie auch die Einladung zur Beteiligung am Entwicklungsprozess zeigt, ist es an der Zeit für diese Verhandlungen ‚etwas Gutes‘ in ‚das Beste‘ zu verwandeln.

Somit sind wir, die Fachleute aus Zivilgesellschaft, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft, am Eurotag 2010 zum Gipfeltreffen zur Europäischen Bürgerinitiative in Salzburg zusammengekommen, um einige Vorschläge und Anmerkungen zur Optimierung der Verordnung zu leisten. Nach Ansicht der Organisationen, die diesen Gipfel koordinieren – dem Österreichischen Institut für Europäische Rechtspolitik und dem Initiative and Referendum Institute Europe – sollte die Verordnung folgende Prinzipien unterstützen:

Wer ein lebendiges Initiativrecht wünscht, muss es unterstützen und fördern, muss ihm ein stabiles Tragwerk verleihen, muss Beratungshilfen erstellen und öffentliche Anlaufstellen einrichten. Das Recht zur Initiative darf nicht zu einem Privileg für wohlhabende Bürger oder zum Beispiel für Mitglieder großer Organisationen werden, die sich bereits selbst auf anderen Wegen in das politische Geschehen einmischen können.

Wer die Initiative nicht nur als Instrument für individuelle Korrekturmaßnahmen begreift, sondern als Möglichkeit das politische Klima zu verändern und ein neues, beratendes Zusammenspiel in Europa zu bewirken – nicht nur zwischen den Bürgern Europas und den Behörden der Union, sondern auch von Bürger zu Bürger – muss daran

interessiert sein, diese neuen Bemühungen für eine bessere Kommunikation zu schützen und zu fördern, da diese ein friedliches Zusammenleben mit sich bringen.

Die konkreten Ergebnisse und Schritte in Richtung einer europäischen Bürgerdemokratie sollen in gemeinsamen Lernvorgängen und durch die Integration kultureller und politischer Vielfalt gefunden werden. Hierfür müssen die oben genannten unterstützenden Maßnahmen vorhanden sein.

Die Union sollte sich so weit wie nötig öffnen, um die größtmögliche Menge an politischer Kommunikation über das Initiativwesen zu ermöglichen – und eben nicht, dass die Kommunikationskanäle durch eingeschränkte Zugangskriterien verbaut werden.

Dieser offene und konstruktive Ansatz zur Implementierung der Grundsätze einer partizipatorischen Demokratie, wie im Vertrag von Lissabon festgelegt, hat praktische Konsequenzen für die Verordnung, die später in Kraft treten wird.

■ Die Europäische Bürgerinitiative benötigt mehr Zeit.

Die empfohlene Frist von zwölf Monaten benachteiligt schwächere Gruppen, die mehr Zeit benötigen, ihre Botschaft grenzübergreifend überzubringen um Unterstützung für ihren Vorschlag zu gewinnen. Zudem droht der viermonatige Vorgang der Zulässigkeitsprüfung eines Initiativvorschlags die Sammlung von Unterschriften zu behindern, bevor sie überhaupt begonnen hat. Daher schlagen wir eine Frist von 18 Monaten zur Unterschriftensammlung vor.

■ Die Aufnahmehürde für eine Zulässigkeitsprüfung ist zu hoch.

Die empfohlene Hürde von 300.000 Unterschriften für eine Zulässigkeitsprüfung stellt ein untragbares Hindernis für die Initiativen und für die Mitgliedsstaaten, die die Prüfung durchführen müssen, dar. Aus praktischen Gründen sollte daher eine Aufnahmehürde von 50.000 Unterschriften angestrebt werden.

■ Die Personendaten, die von den Unterzeichnern verlangt werden, dürfen die Integrität des Einzelnen nicht gefährden.

Wie im Annex III des Verordnungsentwurfs vorgeschlagen, bestehen die Personendaten, die die Unterzeichner einer Initiative vorlegen müssen, entweder aus einer Reisepassnummer, einer Personalausweisnummer oder einer Sozialversicherungsnummer. Diese Art von Anspruch unterminiert nicht nur das Recht auf geheime Wahlen, sondern ist auch bloß indirekt mit dem Recht zur Unterstützung einer Initiative verbunden. Daher sollte, neben dem Namen, der Adresse, dem Wohnort und dem Geburtstag des Unterzeichners, nur deren Nationalität oder ein Beleg des Wahlrechts in diesem Land vorgelegt werden müssen.

■ Die grenzübergreifenden Voraussetzungen für die Europäische Bürgerinitiative sollten nicht überbelastet werden.

Wir befürworten den Grundsatz, der im Vertrag von Lissabon verankert ist, dass Unterstützung für eine Europäische Bürgerinitiative aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedsstaaten kommen muss. Wir befürworten auch das Modell der Kommission, das eine festgelegte Mindestzahl an Unterschriften aus jedem Mitgliedsstaat vorsieht. Was die Anzahl der Mitgliedsstaaten angeht, aus denen die Unterschriften gesammelt werden müssen, stimmen wir jedoch mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Vorbereitungskomitee des Europäischen Parlaments überein, welche beide ein Viertel aller Mitgliedsstaaten vorsehen, d.h. mindestens sieben und nicht neun, wie die Kommission vorgeschlagen hatte.

■ Erfolgreiche Europäische Bürgerinitiativen sollten der Kommission ihr Anliegen in einer öffentlichen Anhörung vorstellen können.

Laut Verordnungsentwurf gibt sich die Kommission nach Abschluss der Unterschriftensammlung und -überprüfung einen Zeitraum von vier Monaten zum Sichten des eingereichten Materials für einen Gesetzesvorschlag. Dieser Zeitraum sollte jedoch nicht nur für die interne Bearbeitung sondern auch zum Dialog mit den Initiatoren und der interessierten Öffentlichkeit genutzt werden. Daher sollte während dieses Bearbeitungszeitraums eine öffentliche Anhörung stattfinden, in der das Komitee der Initiative seine Sichtweise

präsentieren und mit der Kommission diskutieren kann.

■ **Der absehbare Mangel an einer Infrastruktur für dieses erste direktdemokratische Instrument auf grenzübergreifender Ebene ist unverantwortlich.**

Stellen Sie sich nur einmal vor wie es wäre, wenn das Europäische Parlament und die politischen Parteien, die hier vertreten sind, nur einen einmaligen Zugang zu einer gemeinsamen Webseite hätten, oder wenn die Belange dieser Einrichtungen und Akteure nur von ein oder zwei Amtsträgern der Union beachtet werden würden. Und stellen sie sich das Europäische Parlament ohne Übersetzungsdienste vor. Im Falle der Europäischen Bürgerinitiative, einem Vorgang, der viel mehr Menschen die Beteiligung an europäischer Politik ermöglicht, sieht der Verordnungsentwurf nur zwei Stellen und eine Web-Plattform vor. Das ist unverantwortlich! Die Kommission muss daher ein spezielles EBI-Budget gründen und ein Normblatt für eine unterstützende Infrastruktur entwerfen, so dass das Potential des neuen Instruments voll ausgeschöpft werden kann.

Ob die Saat, die mit dem Vertrag von Lissabon gesät wurde, auch reiche Früchte tragen wird liegt nun am Europäischen Rat und am Parlament. Die Union sollte sich darüber im Klaren sein, was sie gewinnen kann: Bürger, die aus ihrer eigenen Initiative heraus all ihre Hoffnungen in die Union stecken und somit zum ersten Mal über ihre eigenen Staatsgrenzen hinaus denken. Menschen, denen zugehört wird und die sich verstanden fühlen, auch wenn sie mit ihrer Initiative nicht vollends Erfolg haben, werden sich nie politischem Extremismus zuwenden sondern werden sich vielmehr mit Europa identifizieren können. Im Gegenzug werden die, die zuhören und versuchen zu verstehen flexibel und realitätsbezogen bleiben. Sie werden sich stärker mit den Angelegenheiten auseinandersetzen und nicht in starre Ansichten verfallen.

In den kommenden Monaten werden wir uns besonders darauf konzentrieren, einen wesentlichen Beitrag zur unterstützenden Infrastruktur für den Beginn der praktischen Anwendung des Rechts zur Europäischen Bürgerinitiative zu leisten. Diese Infrastruktur wird in Zusammenarbeit mit sowohl öffentlichen und privaten Akteuren als auch mit Fachleuten aufgebaut werden und wird folgende Aufgaben erfüllen:

■ **Dokumentieren:** alle Aktivitäten und Entwicklungen rund um das Recht zur Europäischen Bürgerinitiative festhalten;

■ **Informieren:** die potentiellen Nutzer und Teilnehmer des Instruments zur Initiative über die Anwendung aufklären;

■ **Lehren:** die Akteure aus Politik, Medien, Wissenschaft, Administration und Bürgergesellschaft lehren, das Instrument zur Initiative auf sensible und vorsichtige Weise zu unterstützen und zu fördern;

■ **Beraten:** interessierte Bürger und nichtstaatliche Organisationen anleiten das Instrument anzuwenden.

Als zentrale Anlaufstelle für diese Aktivitäten erstellen wir das Webportal www.initiativeoffice.eu, und wir laden alle interessierten Europäer ein, ihre eigenen Beiträge zur Demokratisierung der europäischen Demokratie zu beizusteuern.

Salzburg/Österreich, 9. Mai 2010



c) **Zur Durchführung der Europäischen Bürgerinitiative (EBI)**
Positionspapier der Grünen/EFA Fraktion
I. Einleitung

Die Europäische Bürgerinitiative ist eine der Neuerungen des Vertrags von Lissabon. Dieser enthält folgende Bestimmung:

*„Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens **eine Million** betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige **einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten** handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, **im Rahmen ihrer Befugnisse** geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“[1]*

Die EBI ist ein erster Schritt hin zu einem stärker partizipatorischen Demokratiemodell in Europa und wird den Bürgern erstmals Gelegenheit geben, neue Themen auf die Agenda ihrer politischen Institutionen zu setzen. Damit wird sie

dazu beitragen, europaweite Initiativen, Diskurse und ein europäisches Bewusstsein zu schaffen und uns so wirklicher europäischer Demokratie und EU-Bürgerschaft ein Stück näher bringen.

Die genauen Verfahren und Bedingungen für eine solche Bürgerinitiative sind vom Parlament und vom Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission in einer Verordnung festzulegen.

Unser erster Schritt muss jetzt die Erarbeitung unseres Standpunkts zu den allgemeinen Rahmenbedingungen sein. (Erst wenn ein solcher Rahmen vorliegt, können wir über die Förderung oder Unterstützung von Initiativen zu bestimmten konkreten Fragen nachdenken!!!)

Bei unseren Diskussionen müssen wir vier wichtige Punkte im Auge behalten:

■ Die Europäische Bürgerinitiative ist **nicht** mit einer Petition oder einem Referendum zu verwechseln. **Sie ist** nicht mehr (und nicht weniger) als **ein unverbindliches Instrument, mit dessen Hilfe die EU-Bürger Themen auf die politische Tagesordnung setzen können.** Und: Sie ist nur auf Fragen anwendbar, die in die Zuständigkeit und die Gesetzgebungskompetenz der Europäischen Union fallen. Ansonsten wäre sie unzulässig! (Initiativen zu Themen wie Minarett-Verbot oder Einführung der Todesstrafe würden also von vornherein abgewiesen werden).

■ Die **Europäische Kommission ist nicht verpflichtet**, eine Bürgerinitiative aufzugreifen und in einen konkreten Legislativvorschlag umzusetzen. Die alleinige Einreichung einer Initiative begründet an sich noch keine Pflicht der Kommission, einen Vorschlag für einen Rechtsakt oder gar für einen Rechtsakt spezifischen Inhalts vorzulegen. Allerdings sollte eine EBI **ebenso gewissenhaft behandelt werden wie eine Aufforderung des Parlaments oder des Rates** zur Vorlage eines Kommissionsvorschlags. Daher muss diese Verfahrensstufe transparent sein und ein Höchstmaß an öffentlicher Kontrolle ermöglichen.

■ Sollte die Kommission eine EBI nicht aufgreifen, könnte das **Parlament** dies in jedem Falle unter **Nutzung seiner eigenen Initiativrechte (Art. 225 AEUV)** tun, wenn die Mehrheit der Mitglieder es für sinnvoll hält, in dem von der Initiative vorgesehenen Bereich aktiv zu werden.

■ **Die Grünen haben die Europäische Bürgerinitiative stets als eine der wichtigsten Neuerungen des Lissabon-Vertrags erachtet. Nunmehr müssen wir für eine Umsetzung der EBI sorgen, die die Legitimität und Glaubwürdigkeit dieses Instruments gewährleistet, ihm Kraft und Wirksamkeit verleiht und seine Zugänglichkeit für die europäischen Bürger sicherstellt.**

II. Fragen, zu denen wir einen gemeinsamen Standpunkt der Grünen/EFA Fraktion erarbeiten müssen

1. Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger kommen müssen

Dem Vertrag zufolge müssen die Unterzeichner einer Bürgerinitiative aus einer **erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten** stammen.

Die genaue Anzahl soll in der Verordnung festgelegt werden. Damit ein gewisses europäisches Interesse signalisiert wird, dürfte es notwendig sein, eine Mindestzahl von Bürgern festzulegen, die in jedem der betreffenden Mitgliedstaaten die Initiative unterstützen. Zugleich sollte diese Zahl nicht allzu hoch sein, damit wirklich freie und neue Initiativen ohne übermäßigen finanziellen und sonstigen Aufwand möglich sind – und damit die EBI nicht nur ein Instrument für große, gut vernetzte Organisationen ist, die bereits über einen Sitz und eine mächtige Lobby in Brüssel verfügen.

In diesem Punkt ist der Gesetzgebungsvorschlag der Kommission sogar noch zurückhaltender als der Vorschlag des EP aus der letzten Wahlperiode. Das Parlament hatte in seinem Bericht über Leitlinien zu einem Vorschlag für eine Verordnung einen Schwellenwert von einem Viertel der Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Die Kommission setzte diese Schwelle auf ein Drittel der Mitgliedstaaten herauf.

Anschließend schlugen EP und Kommission als weiteren (im LV nicht enthaltenen) Schwellenwert eine erforderliche Unterstützung durch 0,2 % der Bürger in den jeweiligen Mitgliedstaaten vor.

Standpunkt der Grünen Fraktionen im EP: Um zu gewährleisten, dass europäische statt nationaler Themen zur Sprache kommen und dass das Initiativrecht für den normalen Bürger und nicht nur für einflussreiche Lobbyisten zugänglich ist, schlägt die Arbeitsgruppe der Grünen eine **Mindestzahl von einem Fünftel der Mitgliedstaaten** vor.

2. Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat

Zu dieser zusätzlichen Schwelle meinen wir, dass ein einheitlicher Prozentsatz für alle Mitgliedstaaten, wie ursprünglich von der Kommission vorgeschlagen, nicht gerecht wäre. Schließlich könnten bei einer geforderten Mindestzahl von 0,2 % der Bevölkerung 1.000 Unterschriften in einem kleinen Land wie Luxemburg viel leichter eingeholt werden als z. B. 160.000 in Deutschland. Dadurch wäre die Hürde für die großen Länder zu hoch. In Italien reichen bereits 50.000 Unterschriften für eine Volksinitiative aus, was ca. 0,08 % der Gesamtbevölkerung entspricht. Der geforderte Prozentsatz muss also die Bevölkerungsgröße eines Landes widerspiegeln.

Daher sind die Grünen für eine **Schwelle, die sich degressiv proportional zur Bevölkerung des jeweiligen Landes verhält** und sich in einem Bereich von 0,05 bis 1 Prozent der Bevölkerung bewegt. Zu unserer Freude konnten wir die Kommission davon überzeugen, diesen Vorschlag in ihren Verordnungsentwurf aufzunehmen.

3. Kriterien für die Unterstützung einer EBI: Mindestalter und Drittstaatsangehörige

Das Mindestalter ist eine der weniger komplizierten Fragen. Im Prinzip sind zwei Optionen denkbar: Entweder es wird ein europaweit einheitliches Mindestalter festgelegt, oder die Unterzeichnungsberechtigung bei der EBI wird an die Wahlberechtigung im jeweiligen Mitgliedstaat geknüpft.

Standpunkt der Grünen Fraktion: Da die EBI kein verbindliches Referendum, sondern ein Agenda-Setting-Instrument ist, das einer möglichst breiten Beteiligung offenstehen soll, und da es für Europa gut sein könnte, insbesondere junge Menschen zur Ergreifung bzw. Unterstützung von Initiativen für Europa anzuhalten, empfehlen wir ein europaweit einheitliches **Mindestalter von 16 Jahren**.

Drittstaatsangehörige sind bislang vom Recht auf Unterzeichnung einer EBI ausgeschlossen. Die Kommission erklärt in ihrem Vorschlag unmissverständlich, dass nur „Unionsbürger“ eine Initiative unterstützen können.

Standpunkt der Grünen Fraktion: Die EU-Politiken betreffen die in der EU lebenden Drittstaatsangehörigen ebenso wie die EU-Bürger. In Anbetracht der Tatsache, dass die EBI ein unverbindliches

Instrument ist und ihr Hauptziel darin besteht, die Kommission auf die Anliegen und Probleme der Menschen aufmerksam zu machen, **sollte Drittstaatsangehörigen mit Wohnsitz in der EU nicht das Recht verwehrt werden, eine EBI zu unterzeichnen** und das Augenmerk der Kommission auf die Belange der Bewohner der EU zu lenken. Außerdem sind die Grünen schon seit jeher für ein offeneres Verständnis von Staatsbürgerschaft und Bürgerrechten eingetreten.

4. Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften

Mit Blick auf die Rechtmäßigkeit und Glaubwürdigkeit von Bürgerinitiativen sind Vorkehrungen zu treffen, um eine geeignete Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften sicherzustellen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass unnötige Belastungen in dieser heiklen Phase der Einleitung von Initiativen vermieden werden sollten. Dies gilt für die Sammlung wie auch für die Überprüfung der Unterschriften.

Standpunkt der Grünen Fraktion: Es sollten alle rechtlich und technisch möglichen Arten der Unterschriftensammlung zugelassen werden. Dazu zählen auch die **Sammlung von Unterschriften auf der Straße sowie die Online-Sammlung**. Für die Online-Sammlung sollte die Kommission eine Website zur Verfügung stellen, die gewährleistet, dass

- die Unterzeichner leichten Zugriff darauf haben;
- nur real existierende und berechtigte Personen unterzeichnen;
- jeder nur einmal unterzeichnet;
- ein ausreichender Schutz der von den Bürgern übermittelten Daten gegeben ist.

Die Überprüfung der Unterschriften sollte durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erfolgen. Es darf nicht gefordert werden, dass jede einzelne Unterschrift überprüft wird. **Stichprobenkontrollen** reichen aus, um nachzuweisen, dass die erforderliche Zahl von Unterschriften erreicht ist.

Persönliche Identifikationsnummern sind nicht notwendig für die Überprüfung der Unterschriften. Sie würden viele datenschutzbewusste Bürger von der Unterzeichnung einer Initiative abhalten.

Außerdem haben sie nach Aussage des Europäischen Datenschutzbeauftragten keinen Mehrwert für die Unterschriftenprüfung. Name, Anschrift und Staatsangehörigkeit reichen zur Identifizierung einer Person aus.

5. Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften

Die Kommission schlägt für die EBI-Unterschriftensammlung einen Zeitrahmen von zwölf Monaten vor.

Standpunkt der Grünen Fraktion: Der Zeitraum sollte zwei Jahre (24 Monate) betragen. Nach unseren Erfahrungen brauchen transnationale Initiativen ausreichend Zeit für Kommunikation, Zusammenkünfte, Reisen, Übersetzungen und die Aktivierung einer ausreichenden Unterstützung in einer erheblichen Zahl von Ländern – vor allem dann, wenn sie nicht von großen und etablierten NRO eingeleitet werden. Daher reicht ein Jahr nicht aus. Ein Endtermin bedeutet nicht, dass Bürgerinitiativen nicht schon vorher eingereicht werden können, wenn bereits die erforderliche Unterstützung vorhanden ist. In der Praxis bedeutet er aber, dass die nach diesem Datum geleisteten Unterschriften von Bürgern ungültig sind. Es ist nicht notwendig und würde viel unnötige Frustration verursachen, einen kürzeren Zeitrahmen als zwei Jahre festzulegen.

6. Anmeldung geplanter Initiativen

Standpunkt der Grünen Fraktion: Die Initiativen sollten angemeldet werden. Dafür sollte die Kommission eine spezifische Website zur Verfügung stellen, auf der auch ausführliche Erläuterungen zu den formellen und rechtlichen Voraussetzungen für den Erfolg einer Initiative gegeben werden.

7. Anforderungen an Organisatoren - Transparenz und Komitee der Organisatoren

Standpunkt der Grünen Fraktion: Die Initiative muss mindestens 7 Personen aus mindestens 3 MS benennen, die für sie sprechen und Entscheidungen treffen können. Solch ein Komitee der Organisatoren hat zwei Vorteile. Einerseits ist es notwendig, dass sich die Initiatoren schon bevor die Initiative startet stärker mit ihr auseinandersetzen. Dadurch können unreife und nicht durchdachte Initiativen vermieden werden. Andererseits können die Komiteemitglieder auch als unmittelbare Ansprechpartner für die Kommission

fungieren – z.B. im Hinblick auf Zulässigkeitsfragen, Anhörungen und andere Belange.

Im Interesse der Transparenz und der demokratischen Kontrolle sollten die Organisatoren der Initiativen neben den grundlegenden Angaben zu Anschriften und Verantwortlichen auch grundlegende **Informationen darüber bereitstellen, welche Organisationen die Initiative unterstützen und wie sie finanziert wird.** Die Offenlegung sollte sich auf die Gesamteinnahmen und -ausgaben der Initiative sowie auf Großspenden beziehen.

8. Überprüfung von Bürgerinitiativen durch die Kommission: die Zulässigkeitsprüfung

Im Verordnungsentwurf der Kommission ist die Zulässigkeitsprüfung als zweistufiges Verfahren angelegt. Die erste Stufe ist die Anmeldung einer vorgesehenen Bürgerinitiative bei der Kommission. Die Kommission will die Anmeldung zugleich als Filtermechanismus nutzen, um EBI abzuweisen, die „missbräuchlich“ sind oder „die sich eindeutig gegen die Werte der Union richten“. Eine zweite Zulässigkeitsprüfung ist für eine spätere Phase des Verfahrens vorgesehen, nämlich nachdem die EBI-Organisatoren 300.000 Unterschriften gesammelt haben. Ziel dieser Prüfung ist die Ermittlung der Rechtsgrundlage der EBI, damit nur Initiativen zugelassen werden, die in die Vorschlagskompetenz der Kommission fallen.

Standpunkt der Grünen Fraktion: Es sollte tatsächlich einen Mechanismus zum Ausschluss von Bürgerinitiativen geben, die gegen EU-Grundrechte verstoßen. Allerdings ist es viel zu unspezifisch und läuft dem Bestimmtheitsgrundsatz zuwider, eine EBI mit so allgemeinen Begründungen wie „missbräuchlich“ oder „gegen die Werte der Union gerichtet“ abzulehnen. Die Kommission sollte stattdessen **auf der Grundlage einer klaren rechtlichen Prüfung entscheiden. Eine EBI sollte abgelehnt werden, wenn sie im Widerspruch zu Art. 6 EUV, zur Charta der Grundrechte und zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten steht.**

Darüber hinaus **sollte die gesamte Zulässigkeitsprüfung gleich zu Anfang erfolgen und nicht erst dann, wenn bereits hohe Erwartungen geweckt und monatelang Unterschriften gesammelt worden sind.** Eine erst nach 300.000 Unterschriften erfolgende Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative ist viel zu spät angesetzt, wird zu

Frustration führen und kann der Legitimität der Entscheidung und der verantwortlichen Institution schaden. Die Registrierung und Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit muss also noch vor dem Start der Unterschriftensammlung geschehen.

Die Kommission muss den Organisatoren der EBI ihre Entscheidung ausführlich erläutern – und die Organisatoren müssen das Recht haben, diese Entscheidung vor dem **Gerichtshof** anzufechten.

9. Verfahren nach einer erfolgreichen EBI

Während die EBI-Organisatoren detaillierte Regeln und Bestimmungen zu befolgen haben, fasst sich die Kommission recht kurz, was ihre eigenen Pflichten beim Umgang mit einer erfolgreichen EBI angeht. Nach Art. 11 der vorgeschlagenen Verordnung hat sie lediglich „die Bürgerinitiative zu überprüfen und innerhalb von vier Monaten in einer Mitteilung ihre Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darzulegen“.

Standpunkt der Grünen Fraktion: Das ist der wichtigste Punkt, damit die EBI ein wirksames Agenda-Setting-Instrument der Bürger und nicht nur ein zahnloser Tiger ist. Im Falle einer erfolgreichen EBI muss es klare Regelungen und rechtliche Bestimmungen für den weiteren Verlauf geben. Unser Vorschlag: Ist die EBI formell und rechtlich zulässig, dann hat die Kommission die Pflicht, den Inhalt des Vorschlags und mögliche Maßnahmen gebührend zu erörtern. **Die Kommission teilt dem EP und dem Ministerrat ihre beabsichtigte Reaktion auf die erfolgreiche Initiative mit. Parlament und Rat können dazu Stellung nehmen.**

Darüber hinaus haben die Initiatoren einer EBI das Recht auf eine öffentliche Anhörung durch die Kommission, auf der sie ihre Vorschläge und Gründe öffentlich darlegen und diskutieren können – und sie müssen das Recht auf angemessene und transparente Informationen über die Beratungen der Kommission und deren Ergebnis haben.

Beschließt die Kommission, die Initiative nicht weiter zu verfolgen, kann sich das Europäische Parlament (in den meisten Fällen der Petitionsausschuss) der Sache annehmen und die Kommission auffordern, ihre Gründe auf einer öffentlichen Anhörung zu erläutern, auf der auch die Initiatoren und – wenn er es wünscht – der

Europäische Bürgerbeauftragte ihre Ansichten zu dieser Entscheidung darlegen sollten.

Beschließt die Kommission, in legislativer Hinsicht aktiv zu werden, muss sie erklären, in welche Richtung ihre Gesetzesinitiative gehen soll und wie die Initiatoren und Interessengruppen einbezogen werden sollen. Die Kommission muss ihren Gesetzesentwurf innerhalb eines Jahres nach der Entscheidung über die ECI vorstellen.

Das EP (bzw. seine Ausschüsse) kann das Thema auf seine Tagesordnung setzen und jederzeit eine Anhörung durchführen.

Verstößt die Kommission gegen diese Verfahrensordnung, können die Organisatoren den EuGH anrufen.

10. Initiativen zu ein und demselben Thema

Standpunkt der Grünen Fraktion: Jede Initiative muss auf der spezifischen Website der Kommission angemeldet werden, die öffentlich ist. So lassen sich Doppelungen vermeiden. Weitere rechtliche Einschränkungen sind nicht erforderlich. Angesichts des sehr hohen Quorums dürfte kein Interesse an einer Aufsplitterung der Kräfte auf mehrere Initiativen zum selben Thema bestehen.

11. Vertragsänderungen

Der genaue Wortlaut von Art. 11 Abs. 4, dass es „... eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“, lässt Raum für die Interpretation, dass eine EBI nicht dazu genutzt werden darf, um eine Vertragsänderung vorzuschlagen. Hier muss eine Klarstellung erfolgen.

Standpunkt der Grünen Fraktion: Der genaue Wortlaut in Art. 11 (4), dass es „...eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“ lässt Interpretationsraum bezüglich der Frage ob EBIs, die Vertragsänderungen fordern, zulässig sind. Es lag nie in der Absicht der Verfasser von Art. 11 (4), die EBI nur auf Sekundärrecht zu beschränken. EU Verträge sind detailliert und komplex. Sie beinhalten, im Gegensatz zu nationalen Verfassungen, viele spezielle Verfahren und Instrumente, die in Mitgliedstaaten Teil von nachgeordnetem Recht wären. Die Grünen befürworten eine großzügigere Interpretation um Bürgern zu ermöglichen bei politisch wichtigen Fragen eine aktive Rolle zu spielen und um die

Bürgerinitiative als Instrument mit dem Ziel der „besseren Einbindung der Bürger und der organisierten Zivilgesellschaft in die Gestaltung der EU-Politik“^[1] aufzuwerten. Andererseits dürfen EBI, die Vertragsänderungen vorschlagen, keinesfalls zu einer Hintertür für Vorstöße gegen die Grundrechte-Charta oder die europäische Menschenrechtskonvention werden.

Letztlich wird aber der europäische Gerichtshof anhand eines konkreten Falls entscheiden müssen, wie weit das Konzept der Umsetzung der Verträge ausgelegt werden kann.

12. Zusätzliche Mechanismen zur Unterstützung der Initiatoren einer EBI

Standpunkt der Grünen Fraktion: Da es für zivilgesellschaftliche Organisationen, die nicht bereits europaweit aufgestellt sind, sehr schwer ist, eine Initiative in vielen verschiedenen Sprachen und Mitgliedstaaten auf den Weg zu bringen, und da verhindert werden soll, dass nur die organisierte Zivilgesellschaft, die großen, einflussreichen und finanzstarken NRO dieses Instrument nutzen können, müssen wir über Wege zur Unterstützung der Initiatoren von EBI nachdenken. Unterstützung wird nicht nur in Form von Übersetzungsdiensten oder Rechtsberatung benötigt. Da die genauen EU-Kompetenzen oft schwer nachzuvollziehen sind, ist eine Beratung notwendig, damit mögliche Unklarheiten für die Organisatoren einer Initiative frühzeitig geklärt werden können. Dies entlastet letztendlich auch die Institutionen, da das Risiko späterer Unstimmigkeiten und Gerichtsverfahren verringert werden kann.

Daher müssen die Initiativen das Recht auf professionelle Hilfe haben, was insbesondere für Übersetzungen und für die Beratung zur rechtlichen Gestaltung und Zulässigkeit einer Initiative gilt.

Da es nicht sinnvoll wäre, die Kommission in dieser Phase des Verfahrens zur direkten Unterstützung der Initiative zu verpflichten (weil sonst dieselbe Institution, die Beratungs- und Formulierungshilfe leistet, später über den Vorschlag zu entscheiden hat – wodurch sie an beiden Enden des Verfahrens weniger frei wäre), wird eine unabhängige Lösung benötigt. Daher schlagen wir die Einrichtung einer unabhängigen Instanz für die Unterstützung und Beratung von Bürgerinitiativen vor. So könnte eine sehr **nützliche Anlaufstelle für Bürgerengagement und Bür-**

gerbeteiligung entstehen. Geleitet werden könnte sie von einem EU-Beauftragten für Bürgerbeteiligung, der von der Europäischen Union finanziert, vom EP gewählt und von einem Gremium kontrolliert wird, dem nicht nur Vertreter von Rat, Kommission und Parlament, sondern mehrheitlich Vertreter der Zivilgesellschaft angehören.

[1] Europäische Kommission: Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative, KOM(2009) 622 endg., S. 3.



d) Stellungnahme zur Implementierung der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) Beschlüsse der Europäischen Grünen Partei (Barcelona, 19. März 2010)

Die Europäische Bürgerinitiative stellt einen entscheidenden Schritt in Richtung eines partizipatorischeren Demokratie Modells in Europa dar und wird den Bürgerinnen und Bürgern erstmals die Möglichkeit geben, Angelegenheiten, die sie bewegen, auf die politische Tagesordnung der entsprechenden politischen Institutionen zu setzen. Dies wird dazu beitragen, europaweite Initiativen, Debatten und ein europäisches Bewusstsein zu schaffen, das uns näher an eine echte europäische Demokratie und Bürgerschaft rückt.

Das Regelwerk über die genauen Verfahren und Bedingungen für eine solche Bürgerinitiative muss vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat auf einen Vorschlag der Europäischen Kommission hin angenommen werden. Außerdem sollte die Kommission das Ergebnis der öffentlichen Anhörung berücksichtigen. Der Rat der Europäischen Grünen Partei ist der Ansicht, dass die Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative praktisch und bürgerfreundlich zu gestalten ist, und dass die allgemeinen Rahmenbedingungen dafür wie folgt aussehen sollten:

1. Die Mindestzahl an Mitgliedsstaaten sollte 5 sein, mit einem Mindestsatz von 0,05% an Unterschriften der Bürgerinnen und Bürger pro Mitgliedsstaat.
2. Das Mindestalter zur Unterstützung einer Initiative sollte bei 16 liegen.
3. Den Organisatoren einer Initiative muss eine rechtliche Vorprüfung zur Verfügung gestellt werden. Eine rechtliche Zulässigkeitsprüfung

muss am Anfang des Verfahrens der Bürgerinitiative stattfinden.

4. Die Europäische Bürgerinitiative kann in Form eines allgemeinen Vorschlags vorgelegt werden, bestehend aus dem Titel, dem Umfang und einer Begründung. Die Initiative kann auch – muss aber nicht – in Form eines Entwurfs eines Rechtsakts vorgelegt werden.

5. Die Frist zur Sammlung der Unterschriften sollte bei zwei Jahren liegen.

6. Alle möglichen rechtlichen und technischen Wege zur Sammlung von Unterschriften sollten zugelassen werden. Dies umfasst sowohl das Sammeln von Unterschriften in der Öffentlichkeit als auch das Online-Sammeln von Unterschriften.

7. Die Überprüfung der Unterschriften sollte von den entsprechenden Behörden eines jeden Mitgliedsstaats durchgeführt werden. Eine Überprüfung jeder einzelnen Unterschrift ist nicht von Nöten. Stichproben reichen aus, um festzustellen, ob genügend Unterschriften gesammelt wurden.

8. Initiativen sollten registriert werden. Hierzu sollte die Kommission eine eigene Webseite einrichten, die zusätzlich umfangreiches Informationsmaterial über formale und legale Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Initiative beinhaltet.

9. Im Interesse von Transparenz und demokratischer Rechenschaftspflicht sollten die Organisatoren einer Initiative die wesentlichen Informationen über die Organisationen, die die Initiative unterstützen, sowie die Finanzierung der Initiative, darlegen.

10. Die formale und legale Zulässigkeit muss rechtlich unter den Gesichtspunkten der einzelnen EU-Kompetenzbereiche und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestätigt werden. Wenn die EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE formal und rechtlich zulässig ist, ist die

Kommission verpflichtet, den Inhalt des Vorschlags zu begutachten, um dann mögliche und angemessene Wege zu finden, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Die Initiatoren haben das Recht auf eine öffentliche Anhörung in der Kommission und darauf, immer über die Erwägungen der Kommission und das Endergebnis informiert zu werden. Obwohl Fakt ist, dass die Kommission nicht dazu verpflichtet ist, bei jeder Bürgerinitiative eine Maßnahme zu ergreifen, appellieren wir an das politische Engagement der Kommission, bei erfolgreichen Initiativen dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat immer entsprechende Gesetzesvorschläge vorzulegen. Falls die Europäische Kommission dem Vorschlag der Bürgerinitiative nicht zustimmen kann, sollte sie das offen sagen und Gründe dafür angeben.

11. Die Kommission hat 6 Monate Zeit, die Initiative zu überprüfen.

12. Es sollte zusätzliche Mechanismen zur Unterstützung der Initiatoren einer EUROPÄISCHEN BÜRGERINITIATIVE geben. Hierzu sollte eine unabhängige Agentur mit Rat und Hilfe für Fragen zu Bürgerinitiativen eingerichtet werden.

Der Rat der Europäischen Grünen Partei ruft die Grünen im Europäischen Parlament dazu auf

a) ein Treffen der Europäischen Grünen Partei und der GrünenEFA-Fraktion mit Grünen Abgeordneten aus nationalen als auch aus regionalen Parlamenten zu organisieren, um einen gemeinsamen Standpunkt zum Verfahren zu finden und um die Unterstützung bestimmter Bürgerinitiativen zu diskutieren.

b) das Instrument zusammen mit den europäischen und den nationalen grünen Partnern aktiv zu fördern.

Barcelona, 19. März 2010

Index

A

Abberufungsverfahren	S.32-95-96
Abitbol, William	S.53
Ablehnendes Referendum [PCR]	S.95
Abrogatives Referendum [PCR]	S.95
Administratives Referendum [PCR]	S.96
AFCO	S.9-72-76
Afrika	S.40-42-45-68
Agenda (-bestimmende) Initiative [PAI]	S.39-96
ALDE	S.17-76
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	S.23
Allgemeine Typologie der Modernen	S.33-95-100
Direkten Demokratie [ATMDD]	
Alonso, Alejandro Munoz	S.53
Amerikanische Initiative and Referendeum Institute	
Amerikanische Revolution	S.50
Amerikanischer Doppelkontinent	S.44
AMI (Initiative einer parlamentarischen Minderheit)	S.34-35-98
AMR (Referendum einer parlamentarischen Minderheit)	S.34-36-100
Art. 11 (4)	S.105
Art. 225 AEUV	S.110
Asien	S.38-40-43-46-110
Atomkraftwerke	S.60
ATP (von oben kontrollierte Volksabstimmung/ Plebiszit)	S.100
Auslagenerstattung	S.62
Ausschuss der Regionen	S.71-72-75
Australien	S.27-44-103
Avaaz	S.70-93-94

B

Ballot initiative (Wählerinitiative) [PCI]	S.91
Barnier, Michel	S.53
Basile, Filadelfio Guido	S.53
Bayern	S.41
Belohorska, Irena	S.53
Berg, Carsten	S.4-7-66-104-105
Berger, Maria	S.53
Berliner Mauer	S.22-24-51
Beschlussfähige Mindestzahl	S.96
Beschluss über die Implementierung der Bürgerinitiative	S.71
bloggingportal.eu	S.85
Bonde, Jens-Peter	S.53
Borell Fontelles, Josep	S.53
Braun, Nadja	S.31-105
Brenner	S.16-17
Briefwahl	S.29-36
Bruton, John	S.53
Büchi, Rolf	S.4-33-37-105
Budak, Necdet	S.53
Bühler, Martin	S.4
Bundeskanzlei	S.29-97
Bundesrat	S.29
Bürgerbeteiligung	S.5-7-8-10-11-14-22-23-38-39-42-43-44-55-63-76-80-83-92-93-101-114
Bürgergesellschaft	S.45-46-69-91-92-109

Bürgerinitiative [PCI]	S.35-96
Bürger-initiiertes Referendum [PCR]	S.96

C

Carey, Pat	S.53
Carline, Paul	S.4-53-107
Carnero, Carlos Gonzalez	S.53
Chancengleichheit für Fraue	S.60
Charta der Grundrechte	S.52-54-114-117
Citizens in Charge (Bürger an der Macht; Stiftung)	S.26-46
Cuesta, Victor	S.60-61-107

D

D'Oliviera Martins, Guilherme	S.53
Dam Kristensen, Henrik	S.53
Dänemark	S.16-33-36-37-54-55-56-101
De Gaulle, Charles	S.51
De Gucht, Karel	S.53
De Rossa, Proinsias	S.53
De Vries, Gijs	S.53
Demetriou, Panayiotis	S.53
Democracy International	S.8-46-52-66
Demokratisierung der Demokratie	S.23-76
Der verfügbare Zeitrahmen für die Sammlung von S.75 Unterstützungserklärungen	
Deutschland	S.7-9-16-21-38-40 bis 43 46-50-52-53-66-72-73-76-96-106-113-122
Diamond, Larry	S.24
Dini, Lamberto	S.53
Direktdemokratischer Vorgang	S.35-39-45-79
Direkte Demokratie	S.21 bis 24-29-31-32-33-38-39-41 44-47-48-51-52-62-77-96-101-103-106-107
Direkte Gesetzgebung	S.33-97
Doppeltes Ja [PCI+]	S.97
Doppelte Mehrheit	S.27-97
Du Granrut, Claude	S.53
Duhamel, Oliver	S.53
Dybkjaer, Lone	S.53

E

Earl of Stockton, Alexander	S.53
EBI-Kampagne	S.66
Eckstein-Kovacs, Peter	S.53
Efler, Michael	S.7-53-104
Einem, Casper	S.53
Einheit des Materie	S.86
Empfänger	S.63
Ene, Constantin	S.53
Erne, Roland	S.52
EU-Bürger	S.52-81-110-111
EU-Kommission	S.7-35-64-75-84-89-90-97-98-101-102
Europäische Parlament	S.3-7-8-10-11-17-22-51-71 76-81-83-99-109-113
Europäische Bürgerinitiative [PAI]	S.53-97
Europäische Gesundheitsinitiative	S.67
Europäische Grüne Partei	S.77
Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten	S.112
Europäische Kommission	S.2-6-21-53-54-63-65-71 72-79-85-90-92-104-106-107-109-110-114-115

Europäische Staatsbürgerschaftsinitiative S.69
 Europäische Verfassung S.50-51-52-63
 Europäischer Bürger-Aktions-Service S.69
 Europäischen Studentenforum S.66
 Europarat S.38-46-87
 Europaweites Wählerlisten S.87
 European Disability Forum S.64
 (Europäisches Behindertenforum)
 Eurotopia S.51-52-53-63
 E-Voting (elektronische Stimmabgabe) S.29

F

Faire Pension S.60
 Fakultatives Referendum [PCR] S.98
 Fayot, Ben S.53
 Finanzreferendum [PCR, LOR] S.98
 Finnland S.16-56
 Fischer, Joschka S.53
 Floch, Jacques S.53
 Fogler, Marta S.53
 Formalen Überprüfung S.75
 Forschungszentrum für die direkte Demokratie S.104
 Forum der Föderationen S.38
 Frankreich S.9-27-37-49-53-54-55-56-66-68-76
 Französische Revolution S.50
 Freihandelsabkommen S.44
 Frendo, Michael S.53
 Frisch, Julien S.85
 Für ein europäisches Referendum über die
 EU-Verfassung S.67
 Für ein politisches Europa basierend auf Freiheit,
 Sicherheit und Gerechtigkeit S.67

G

Garrido, Diego Lopez S.53
 Gegenvorschlag [PCI+, PCR+] S.98
 Genf S.30-97
 Gentechnik S.60
 Gerichtshof S.81-86-104-113-114
 Gesamteuropäischen Richtlinie für
 die elektronische Sammlung S.87
 Gesetzesinitiative S.17-26-65-113
 Gewerkschaften S.66-98
 Giannakou-Koutsikou, Marietta S.53
 Giberyen, Gaston S.53
 Giscard d'Estaing, Valéry S.49-50-54
 Glaxo Smith Kline S.70
 Glossar der Modernen Direkten Demokratie S.2-86-95
 GMO-Initiative S.68-70-88-94
 González-Sancho Boderó, Helena S.66
 Gormley, John S.53
 Grabowska, Genowefa S.53
 Green European Foundation S.3-5-18-19-39-94
 Greenpeace S.66-68
 Grenzübergreifenden Voraussetzungen S.108
 Gričius, Algirdas S.53
 Grosjean, Philippe D. S.105
 Gross, Andi S.105
 Großbritannien S.24-44-63
 Grünbuch über eine Europäische Bürgerinitiative S.71
 Grüne S.2-9-12-19-47-48-71-76-77-78
 Grüne/EFA S.53-76
 Gurmai, Zita S.9-76

H

Haenel, Hubert S.53
 Häfner, Gerald S.2-3-4-5-8-9-14-19-76-104
 Handbuch zur Direkten Demokratie S.46-120
 Haus der europäischen Zivilgesellschaft S.93
 Hautala, Heidi S.2-3-4-53
 Helminger, Poul S.53
 Hohe Qualität an Dienstleistungen S.69
 Holmes, Brandon S.26

I

Indirekte Volksinitiative S.58
 Indonesien S.43
 Informationsfreiheit S.42
 Infrastruktur S.17-18-38-42-47-62-70-77-80-81
 82-91-92-93-94-105-106-107-109
 Initiative and Referendum Institute Europe S.19-33-37
 37-39-41-46-52-53-57-94-95-104-106-107-120
 Initiative einer parlamentarischen S.35-98
 Minderheit [AMI]
 Initiative für angewandte Anthropologie S.68
 Initiative für behinderte Menschen S.64
 Initiative für die Initiative S.66-69
 Initiative für einen europäischen Staatsdienst S.68
 Initiative für Europa S.57
 Initiative für freie Sonntage S.70
 Initiative für lokale und ökologische Lebensmittel S.70
 Initiativkomitee S.61-98-99
 Initiatoren S.11-17-62-63-64-78-98-102-112-113
 114-115
 Institut für direkte Demokratie S.104-105
 Institute for Democracy and
 Electoral Assistance S.46
 Island S.81-87
 Italien S.31-52-55-58-66-73-111

J

Japan S.38-43
 Journal of Democracy S.24

K

Kampagne für eine parlamentarische Reform S.63
 Kanaren S.60-61
 Katalonien S.60-61
 Katiforis, Giorgos S.53
 Kaufmann, Bruno
 Kaufmann, Sylvia-Yvonne S.1-3-4-6-16-19-22-26-30
 44-48-52-76-105-120
 Kiljunen, Kimmo S.53
 King-Baudouin-Stiftung S.66
 Konsensdemokratie S.98-99
 Konstruktives Referendum [PCR+] S.99
 Konvents über die Zukunft Europas S.49
 Köppen, Peter S.53
 Korea Democracy Foundation
 (Koreanische Demokratiestiftung) S.46
 Krasts, Guntars S.53
 Krebs Vereint S.69
 Kroupa, Frantisek S.53

- L**
- Laborda, Gabriel Cisneros S.53
 Lamassoure, Alain S.9-53-76
 Lee, Jung-Ok S.22
 Legislative S.23-35-36-73-74-81-87-98-113
 Leinen, Jo S.53-105
 Lequiller, Pierre S.53
 Lichtenberger, Eva S.53
 Liechtenstein S.31-55-56-103
 Linhart, Jan S.104
 LKW-Maut S.47
- M**
- Mac Gormick, Neil S.53
 Maclennan of Rogart, Lord S.53
 Malmström, Cecilia S.63-64
 Malta S.56
 Marinho, Luis S.53
 Massenpetition S.100
 Matsakis, Marios S.53
 Mavrou, Eleni S.53
 Mc Avan, Linda S.53
 Mehr Demokratie S.2-3-7-14-46-52-53-54-58-104
 Mehrsprachigkeit S.70-85
 Mendez de Vigo S.53
 Meyer, Jürgen S.53-76-105
 Michel, Louis S.53
 Mindestbeteiligung S.40-41-42-99-100
 Mindestabstimmungsbeteiligung S.38
 Mindestzahl an Mitgliedsstaaten S.84-114
 Mitgliedsstaaten S.3-14-16-17-37-45-46-49-51-52-54
 55-58-64-65-66-72 bis 77-83 bis 89-96-97-99-108-114
 Moderne direkte Demokratie S.29-31-32-39-41-47
 48-62-96-99-120
 Modernisierung S.29-62
- N**
- Nagy, Marie S.53
 Nazare Pereira, Antonio S.53
 Netzwerkgruppe (im Europäischen Konvent) S.76
 New America Foundation S.46
 Nichtstaatliche Organisationen S.38-52-53-57-63-66
 67-69-72-78-109
 Niederlande S.16-46-54-56-58-64
 Notinitiative für Darfur S.69
- O**
- Obligatorisches Referendum [LOR] S.36
 Öffentliche Anhörung S.71-113-115
 Öffentliche Versammlung S.99
 Oleksy, Jozef S.53
 1million4disability S.65-66
 Oneseat-Initiative S.88
 Online-Sammlung S.73-111
 Optionales Referendum [PCR] S.99
 Organisatoren S.62-66 bis 70-73-75-78-80-81
 83-85-86-91-92-98-102-112-bis 115
 Österreichische Bürgerinitiative S.60
- P**
- PAI (Agendainitiative) S.35-57-58-96
 Pallinger, Zoltan Tibor S.104
 Partizipatorische Demokratie S.3-42-71-99
 PCI (Bürger- oder Volksinitiative) S.34
 PCI+ (+ Gegenvorschlag der Regierung) S.35-102
 PCR (bürgerinitiiertes oder Volksreferendum) S.36
 PCR+ (+ Gegenvorschlag) S.98
 Personalausweis S.61-108
 Peterle, Alojz S.53
 PETI S.9-72-76
 Petition S.11-24-31-39-58-64-70-77-81-99-100-106-110
 Petitionsausschuss (PETI) S.8-9-14-63-67-69-72-76
 81-100-113
 Petitionsrecht S.9-72-76
 Philipps Universität Marburg S.105
 Pichler, Johannes S.4-94-104-105
 Pilotinitiativen S.63-67-70-88
 Plebiszit (von oben kontrollierte
 Volksabstimmung) [ATP] S.100
 Politische Parteien S.31-45-46-98
 Politische Rechte S.100
 Prüfungsklausel S.74
- Q**
- Qualifizierte Mehrheit S.52-100
 Quorum S.100-113
- R**
- Realotopia S.52
 Rechtliche Überprüfung S.100
 Rechtliche Voraussetzungen S.62
 Referenden S.3-6-26-29-31-33-36-38 bis 45-47-50
 51-67-76-83-96-99-102-103-120
 Referendum einer parlamentarischen S.36-100
 Minderheit [AMR]
 Referendumsbroschüre S.101
 Referendumsvorschlag [PPR] S.101
 Registrierung S.12-60-74 bis 77-82-84-86-88-91-113
 Registrierung einer Initiative S.101
 Repräsentative Demokratie S.2-18-21-22-24-39-44
 47-48-60-73-101-106
 Repräsentative Regierungsformen S.39
 Riesen-Brummis (Megaliner) S.16-83
 Rohstoffvorkommen zu privatisieren S.47
 Römischen Verträgen S.92
 Rostocker Aufruf S.53
 Rousseau, Jean-Jacques S.23
 Rufnummer 112 in ganz Europa S.68
 Russland S.24-48
 Rytel-Warzocho, Anna
- S**
- Salzburger Manifest für eine direkte S.71
 Demokratie in Europa
 Bürgerinitiative
 Sammlung von Unterschriften S.12-61-67-68-69-70
 73-75-77-87-91-101-108-111-115
 Sammlung von Unterstützungserklärungen S.73-75
 Schienentransport S.47
 Schiller, Theo S.4-41-105
 Schily, Daniel S.4
 Schmid, Adrian S.4
 Schüssel, Wolfgang S.52
 Schüssel-Dini-Vorschlag S.52

- Schutz des menschlichen Lebens S.60
- Schweden S.33-42-47-52-56-63-64-72-90
- Schweiz S.2-17-27-28-29-31-35-36-37-39-41-43-44
47-55-56-58-87-96-97-98-99-101-104-120
- Schwellen S.96
- Šefčovič, Maroš S.72-74-75
- Sepi, Mario S.53
- Serracino-Ingrott, Pater S.53
- Setälä, Maija S.105
- Severin, Adrian S.53
- Sichten des eingereichten Materials S.108
- Sigmund, Anne-Marie S.4-53-93
- Sivickas, Gintautas S.53
- Skaarup, Pater S.53
- Slavov, Atanas S.104
- Slowenien S.16-43-56
- Södermann, Jacob S.53
- SPE S.17
- Speroni, Francesco S.53
- Spinelli, Altiero S.51
- Spini, Valdo S.53
- Ständige Forum der Europäischen Zivilgesellschaft S.93
- Stellungnahme zur Implementierung S.71
- des Vertrags von Lissabon
- Stewart, Douglas S.53
- Stichfrage S.43-101-103
- Stimmzettel S.29-95-96-97-100-101-102-103
- Straßburg S.63
- Styllanides, Evripides S.53
- Südafrika S.31-45
- Südamerika S.38
- T**
- Taiwan Foundation for Democracy S.46
(Taiwanesishe Stiftung für Demokratie)
- Tenreiro, Mario S.104
- Timermans, Frans S.53
- Transnationale Demokratie S.52
- Transnational Democracy in the Making S.53-76-105
- Transnationalen und direktdemokratischen S.50
- Instrument
- Transparenz S.31-54-63-74-76-87-88-112-115
- Trient S.51-52
- Türkei S.43-67-80-103
- U**
- Umweltbelange S.48
- Umweltschutz S.61-62
- UN-Behindertenrechtskonvention S.64
- Universidad de Las Palmas de Gran Canaria S.105
(Universität)
- Unterschriftensammler S.102
- Unterstützende Infrastruktur S.75-77-80-82-91-92
107-109
- Unterstützungserklärungen S.17-64-65-73-75-84-86
88-89-97-102
- Unterzeichner S.11-62-91-102-108-110-111
- Unwersytet Gdański (Universität) S.105
- V**
- Vassilou, Androula S.53
- Vastagh, Pal S.53
- Vella, George S.53
- Venables, Tomy S.104
- Verafirma S.87
- Vereinigte Staaten von Amerika (USA) S.24-39-47-50
80-97-101
- Veröffentlichung der Initiative S.102
- Verordnungsentwurf für die Bürgerinitiative S.71
- Vertrag der Europäischen Union S.77
- Vertrag über eine Verfassung für Europa S.18-74
- Veto-Plebiszit (von oben kontrollierte S.102
- Volksabstimmung) [AVP]
- Voggenhuber, Johannes S.53
- Volksabstimmung über ein wichtiges S.35-54-106
- Sachthema
- Volksinitiative [PCI] S.58-102-
- Volksinitiative + Gegenvorschlag S.102
- der Regierung [PCI+] S.103
- Volksreferendum [PCR] S.103
- Volksreferendum + Gegenvorschlag [PCR+] S.36-103
- Volksouveränität S.23-24-27-28-38-47-51-60-96-99
- Volksversammlung S.99-103
- Volksmotion S.35-58-103
- W**
- Wahlberechtigter S.103
- Wahlbeteiligung S.44-57
- Wahlpflicht S.103
- Wahlrecht S.12-22-44-108
- Wallis, Diana S.4-9-53-76-105
- Wallström, Margot S.22-65-90
- Wassenaar-Abkommens S.30
- Weger, Christian S.4-93-104
- Wegweiserdienst für die Bürger S.80
- Weltbank S.38
- Wissenschaftliches Institut für S.105
- direkte Demokratie
- World Public Opinion S.23
- Z**
- Zeitpunkt der Registrierung S.74
- Zeitrahmen S.61-62-75-86-112
- Zulässigkeit S.11-81-84-100-103-104-112 bis115
- Zulässigkeit einer Initiative S.112-114
- Zürich S.30-97-99

Bruno Kaufmann ist Leiter des Europäischen Instituts für Initiativen und Referenden (Initiative and Referendum Institute Europe, IRI Europe) und Radiojournalist. Seit Mitte der 1980er arbeitet er zu Fragen der Demokratie, Konfliktforschung und Entwicklung und ist in diesen Themenbereichen als Sachverständiger für die Europäische Union, den Deutschen Bundestag, den Europarat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, das Institut International IDEA, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP sowie für Organisationen zur Unterstützung der Demokratie in Asien tätig. Kaufmann hat zahlreiche Bücher über moderne direkte Demokratie (mit-)verfasst und (mit-)herausgegeben, darunter auch das Handbuch zur Direkten Demokratie (veröffentlicht in neun Sprachen), und die Handbuchreihe Initiative for Europe, die die Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative begleitet. Er lebt mit seiner Familie in der schwedischen Bergbaustadt Falun, wo er Stadtrat für Fragen der Demokratie, Wahlen und Abstimmungen ist.

Kontakt: kaufmann@iri-europe.org.



IRI, Europas Kompetenzzentrum für globale direkte Demokratie, ist ein grenzübergreifendes Forschungs- und Bildungsinstitut, das sich mit den Verfahrensweisen und Praktiken moderner Volksrechte beschäftigt. IRI Europe ist eine überparteiliche, gemeinnützige Einrichtung mit Sitz in Marburg/Deutschland. Im Institut sind führende Sachverständige und Fachleute zum Thema Initiativen und Referenden aus Europa und der ganzen Welt aktiv. Namentlich beschäftigt sich IRI Europe mit

- der Implementierung einer umfassenden Informations- und Bildungsplattform, des NAVIGATOR ZUR DIREKTEN DEMOKRATIE. Diese neue Plattform baut auf der allgemeinen, von IRI Europe entwickelten Typologie der Modernen Direkten Demokratie auf und wird die weltweit erste Internetplattform zur Information und Kollaboration über Initiativen und Referenden sein.
- der Weiterentwicklung des weltweit anerkannten IRI HANDBUCHS in ein Nachschlagewerk, das eine Einführung in die Thematik in vielen Sprachen bietet. Anfang 2011 standen Ausgaben des Handbuches auf Chinesisch, Koreanisch, Englisch, Spanisch, Französisch, Deutsch, Italienisch und Finnisch zur Verfügung.
- der Organisation von STUDIENREISEN zur Praxis der modernen direkten Demokratie in der Schweiz und in Europa; seit 2004 sind mehr als 25 solcher Reisen durchgeführt worden.
- der Organisation von internationalen Forschungsprogramme am IRI RESEARCH CENTER in Marburg, in denen insbesondere lokalen Anwendungsbereiche direktdemokratischer Mechanismen sowie die Rolle von Initiativinstrumenten auf der ganzen Welt untersucht wird – und die Ergebnisse im Rahmen der Buchreihe MODERN DIRECT DEMOCRACY IN EUROPE des VS-Verlages publiziert werden.
- die Weiterführung der Bemühungen, Europa demokratischer zu gestalten, indem die Europäerinnen und Europäer über das neue RECHT ZUR EUROPÄISCHEN BÜRGERINITIATIVE informiert und unterstützt werden.
- die Ko-Moderation des GLOBALEN FORUMS ZUR MODERNEN DIREKTEN DEMOKRATIE, einer weltweiten Initiative zur Bestandesaufnahme, Vernetzung und qualitativen Verbesserung, an der sich die erfahrensten Fachleute aus der ganzen Welt beteiligen. Das nächste Forum findet in der zweiten Hälfte 2012 in Montevideo/Uruguay statt [2010globalforum.com].

Weitere Informationen zu unseren Publikationen, Veranstaltungen und Projekte erhalten Sie im Internet unter www.iri-europe.org und/oder indem Sie uns per Email unter info@iri-europe.org kontaktieren. Postadresse: IRI Europe, Postfach 200540, 35017 Marburg; Telefon: +49-(0)6421-1768014.





DIE NEUE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE

EIN NEUER GRUNDSATZ.



Die Europäische Bürgerinitiative (Art. 11.4 des Vertrags von Lissabon) ermöglicht es einer Million EU-Bürgerinnen und -Bürgern aus verschiedenen Mitgliedsstaaten, die politische Tagesordnung mitzubestimmen. Mit Inkrafttreten dieses allerersten transnationalen und direktdemokratischen Instruments erlangen die EU-Bürgerinnen und -Bürger dasselbe Recht, das dem Europäischen Parlament und den Mitgliedsstaaten zur Beeinflussung der Europäischen Kommission bereits heute zusteht.

EINE NEUES PRAXIS.

Das neue Recht zur Europäischen Bürgerinitiative kann etwas bewirken. Diese erste Ausgabe des Handbuchs der Green European Foundation und des Initiative and Referendum Institute Europe zeigt den Zusammenhang und den geschichtlichen Hintergrund auf, den Sie kennen müssen, um einen erfolgreichen Auftritt auf diesem neuen europäischen Politikschau- platz hinzulegen – zusammen mit einer halben Milliarde anderer EU-Bürgerinnen und -Bürger.

IHRE NEUE CHANCE.

Dieser erste praktische Ratgeber zur Europäischen Bürgerinitiative beinhaltet auch eine konkrete Gebrauchsanweisung – und schlägt zehn Schritte zu einer wirksamen und erfolgreichen Nutzung des neuen Instruments vor: (1) Idee (2) Wissen (3) Ziele (4) Design (5) Registrierung (6) Unterschriftensammlung (7) Dialog (8) Hürden (9) Kommunikation (10) Lehren.

Willkommen in der Zukunft der Europäischen (Direkten) Demokratie!



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**

1 Rue du Fort Elisabeth – 1463 Luxemburg

Büro Brüssel
T +32 (2) 234 65 70 F +32 (2) 234 65 79
info@gef.eu www.gef.eu

