

Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt Main/New York: Campus.

Schnellbach, Christoph 2011: The European Citizens' Initiative: a useful instrument for public participation?, Centrum for Applied Policy Research: CAP-Perspektive 3/2011.

Schulz, Martin (2012): Das demokratische Europa. 10 Punkte für einen demokratischen Neustart der EU, Rede des Präsidenten des Europäischen Parlaments Martin Schulz an der Humboldt-Universität zu Berlin, 24.05.2012. www.whi-berlin.eu/humboldt-reden-zu-europa-archiv.html?file=t1_files/HRE/Schulz/HRE%20Schulz.pdf [11.06.2012].

Sternberger, Dolf 1990: Verfassungspatriotismus, Frankfurt Main: Insel.

Stratulat, Corina/Emmanouilidis, Janis A. 2010: The European Citizens' Initiative: next step, implementation, European Policy Centre: Commentary, 16.12.2010.

Szelilowska, Dorota/Mincheva, Elitsa 2012: The European Citizens' Initiative - Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis. In: García, Luis Bouza/Cuesta-López, Víctor/Mincheva, Elitsa/Szelilowska, Dorota (Hg.): The European Citizens' Initiative - A First Assessment, Bruges Political Research Papers Nr. 24, 52-78.

Voßkuhle, Andreas 2012: Über die Demokratie in Europa. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 62, Heft 13, 3-9.

Die Europäische Bürgerinitiative – Ein wichtiger Schritt in Richtung europäische Öffentlichkeit

Jo Leinen

In was für einem Europa wollen wir leben?

Selbst die Mehrzahl der EU-Kritiker leugnet heute nicht mehr, dass Europa nur dann eine Chance hat, seinen Wohlstand zu sichern und weiterhin eine wichtige Rolle in der Welt zu spielen, wenn die einzelnen Staaten in wichtigen Politikbereichen gemeinsam handeln. Es ist ein Fakt, dass der Nationalstaat westfälischer Prägung schlichtweg nicht die Kapazitäten besitzt, Problemen wie dem Klimawandel oder dem internationalen Terrorismus effektiv zu begegnen und die geeigneten Rahmenbedingungen für die eigene Wirtschaft zu setzen, damit diese auf dem globalisierten Weltmarkt zum Erfolg kommen. Die Frage ist jedoch, wie diese Koopera-

tion aussehen soll. Sicherlich können auch Nationalstaaten in Europa kooperieren. Aber wollen wir eine vom reinen Eigeninteresse der Mitgliedstaaten getriebene Kooperation, die dort endet, wo sie nicht mehr zum eigenen Vorteil gereicht? Oder wollen wir einen dauerhaften Zusammenschluss, der gleichsam vom Geiste der Solidarität der Bürger Europas untereinander geprägt ist, welche den Bürgern und Mitgliedstaaten Sicherheit gibt und Europa dauerhaft stark macht, auch gegenüber den zukünftigen Supermächten wie China, Indien und Brasilien, die zwar unsere Partner, aber zugleich auch wirtschaftliche Konkurrenten sind?

Ich jedenfalls möchte ein Europa, in dem man sich aufeinander verlassen kann. Doch was ist nötig, um dies zu erreichen? Klar ist,

dass Hilfe und Solidarität am ehesten dann gewährt werden, wenn man sich mit den Hilfsbedürftigen identifiziert – wir brauchen also eine europäische Identität. Wenn nun Thilo Sarrazin in einem Interview in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung¹ behauptet, dass das prägende Element Europas die Nationalkulturen seien, die weitgehend mit den Sprachgrenzen identisch sind, ist dies eine antiquierte Sichtweise, welche die neuen Realitäten weitgehend ausblendet. Zugegeben, die Sprache ist ein wichtiger Bestandteil der Kultur und die Kultur bestimmt maßgeblich unsere Identität mit. Jedoch wird die Kultur weder alleine durch unsere Sprache charakterisiert, noch ist Identität unveränderlich. Die Europäer haben ein breites gemeinsames historisches und kulturelles Erbe, warum sonst sollten die europäischen Staaten überhaupt stärker untereinander kooperieren als mit anderen Staaten außerhalb Europas – allein wegen der zufälligen geografischen Nähe? Vielleicht kann sich Thilo Sarrazin nicht vorstellen, dass es mehr und mehr Menschen gibt, die sich als Europäer sehen. Viele der Menschen, die jetzt die Volljährigkeit erlangen und in einem Europa der offenen Grenzen und der Zusammengehörigkeit aufgewachsen sind und sozialisiert wurden, können sich jedoch nicht vorstellen, in einem Europa mit nationalen Grenzkontrollen zu leben.

Viel dazu beigetragen haben die Austauschprogramme der Europäischen Union, eines der erfolgreichsten Instrumente überhaupt. Alleine im Jahr 2010 sind eine halbe Million Menschen im Rahmen von EU-Austauschprogrammen in einen anderen Mitgliedstaat gezogen und das Erasmus-Programm für Studierende ist mittlerweile so erfolgreich, dass die hohe Nachfrage nicht mehr befriedigt werden kann.² Fragt man die EU-Bürger nach ihrer Identität, so antwortet zwar die Mehrheit, die nationale Identität sei nach wie vor bestimmend, doch die Mehrzahl der Bürger gibt zugleich an, dass sie sich auch als Europäer fühlen. Dieser Anteil steigt zudem stetig an, und wuchs zuletzt innerhalb eines Jahres um fünf Prozent.³

Europäische Themen – Nationale Debatten

Das Erreichte kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die öffentlichen Debatten in den Medien nach wie vor primär aus der nationalen Sicht geführt werden. Besonders deutlich wird uns dies in Zeiten der Finanz-, Euro- und Schuldenkrise vor Augen geführt. An „EU-Themen“ mangelt es nicht, und die Zeitungen, Nachrichtensendungen und Talkshows sind voll von Berichten, Kommentaren und Debatten über die europäische Politik. Doch ist die Frage immer: „Welche Auswirkungen hat dies für Mitgliedstaat X oder Y?“ Ständig werden die Mitgliedstaaten gegeneinander ausgespielt, anstatt Gemeinsamkeiten zu thematisieren. Zum Beispiel, wie deregulierte Finanzmärkte und die Gier von Teilen der Finanzelite die Wirtschaft nahezu zum Erliegen gebracht haben – in ganz Europa; wie die staatliche Rettung der Banken die Schuldenproblematik nahezu unbeherrschbar gemacht hat – in ganz Europa; oder auch, wie die Jugendarbeitslosigkeit wächst und prekäre und befristete Arbeitsverhältnisse zunehmen – in ganz Europa. Zwar gibt es einige Medien mit transnationalem oder europäischem Ansatz⁴, diese haben aber nicht annähernd die Durchdringung in der Bevölkerung, die nötig wäre, um eine echte europäische „vierte Gewalt“ darzustellen. Wünschenswert wäre sozusagen ein europäisches CNN. Der Erfolg von Medien hängt jedoch auch immer davon ab, wie diese von der Bevölkerung angenommen werden, schließlich kann den Menschen nicht vorgeschrieben werden, wo sie sich informieren sollen. Es ist deshalb von größter Bedeutung, dass auch die traditionellen Medien lernen, die nationale Brille abzusetzen. Jürgen Habermas hat diesen Zusammenhang gewohnt pointiert formuliert: „Die nationalen Öffentlichkeiten können sich füreinander nur öffnen, wenn die Redaktionen lernen, in ihren Kommentaren und ihren Berichten auch die Perspektiven des anderen Landes zu berücksichtigen.“⁵

Es wäre jedoch zu simpel, das Fremdeln der Europäer mit ihren EU-Institutionen allein auf die Medien zu schieben. Vielmehr ist es auch der Funktionsweise des politischen Systems der Europäischen Union zu schulden, dass sich die Bürgerinnen und Bürger in weiten Teilen von der Europäischen Politik abgekoppelt fühlen. Zwar dachte man, die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments würde diese Distanz reduzieren. Diese Hoffnung erwies sich jedoch als Trugschluss, was sich nicht zuletzt an der stetig sinkenden Wahlbeteiligung bei Europawahlen ablesen lässt. Langfristig wird eine umfassende Vertragsänderung unerlässlich sein. Es gibt hierzu bereits viele gute Denkanstöße, etwa die Direktwahl des Kommissionspräsidenten, transeuropäische Listen für die Wahlen zum Europäischen Parlament oder die Stärkung der europäischen Parteien, die bisher eher als Dachverbände der nationalen Mitgliedsparteien fungieren denn als eigenständige Organisationen, die zur Willensbildung der europäischen Völker beitragen.

Derartige Reformen brauchen jedoch Zeit, denn ihnen muss eine breite Debatte unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft vorausgehen und natürlich ist auch die Aushandlung von Vertragsänderungen und deren Ratifizierung ein langwieriger Prozess; uns allen ist der Ratifikationsprozess zum Vertrag von Lissabon noch allzu gut in Erinnerung. Kurzfristig wäre es sinnvoll, den von vielen Seiten wiederholt vorgebrachten Vorstoß ernsthaft zu prüfen, die europäischen Parteienfamilien mit einem Spitzenkandidaten zur nächsten Europawahl antreten zu lassen, wobei der Sieger dann auch vom Europäischen Rat und den Mitgliedstaaten als neuer Kommissionspräsident akzeptiert wird. Dies wäre unter geltendem Recht und ohne Vertragsänderung machbar. Der Erfolg all dieser Maßnahmen ist keineswegs sicher, doch ist die Hoffnung berechtigt, dass sie zu einer größeren Identifikation der Bürger mit den EU-Institutionen und letztlich auch miteinander führen können.



Die Europäische Bürgerinitiative – Anreiz zur grenzüberschreitenden Willensbildung

Was hat all dies nun mit der Europäischen Bürgerinitiative zu tun? Die Europäische Bürgerinitiative kann durch die Art und Weise, wie sie konzipiert ist, einen wichtigen Beitrag leisten, um eine Europäisierung der politischen Debatten zu erreichen. Um eine Bürgerinitiative erfolgreich in Gang zu setzen, bedarf es zunächst der Bildung eines Bürgerausschusses mit einem offiziellen Vertreter und dessen Stellvertreter als Kontaktpersonen für das weitere Verfahren. Der Bürgerausschuss muss aus mindestens sieben Unionsbürgern bestehen, die ihren festen Wohnsitz in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die organisatorische Leitung einer Initiative nicht von Ansässigen eines einzigen Mitgliedstaates dominiert wird. Während der Ausarbeitung der Durchführungsverordnung⁶ wurde intensiv darüber diskutiert, welche Rolle den Abgeordneten, den Parteien und anderen Organisationen bei der Europäischen Bürgerinitiative zukommen soll. Am Ende einigte man sich darauf, die Einflussmöglichkeiten von Organisationen und Politikern zu begrenzen, um zu verhindern, dass insbesondere Lobbyverbände das Instrument für sich ausnutzen. Diese haben ohnehin andere Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen. Nichtregierungsorganisationen und Parteien können eine Initiative deshalb zwar finanziell unterstützen, diese jedoch nicht leiten. Die finanzielle Unterstützung ist außerdem nur zulässig, wenn sie lückenlos nachvollziehbar und transparent erfolgt. Mitglieder des Europäischen Parlaments hingegen können dem Bürgerausschuss angehören, sie werden aber nicht zu den sieben nötigen Vertretern gerechnet.

Nachdem die Europäische Kommission die Initiative registriert hat, kann die Sammlung von Unterschriften als Unterstützungsbekundung beginnen. Jedoch kann die Kommission geplante Initiativen ablehnen, falls diese The-

men betreffen, die offenkundig außerhalb der Befugnis der Kommission liegen, offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös sind oder offenkundig gegen die Werte der Union verstoßen. Die Beteiligung von Bürgern mehrerer Mitgliedstaaten, also die Wahrung der europäischen Dimension, spielt auch bei der anschließenden Sammlung der Unterschriften eine große Rolle. Insgesamt müssen mindestens eine Million Unterzeichner eine Unterstützungsbekundung leisten. Die Unterschriften müssen aus mindestens einem Viertel (momentan sieben) der EU-Mitgliedstaaten stammen, wobei für jedes Land eine festgelegte Mindestzahl von Unterschriften nötig ist.⁷ Nach der erfolgreichen Sammlung der Unterschriften und der erfolgten Zertifizierung durch die zuständigen nationalen Behörden kann die Initiative offiziell bei der Kommission eingereicht werden.

Bei einer erfolgreichen Bürgerinitiative findet eine Anhörung im Europäischen Parlament statt, an der die Initiatoren und die Kommission teilnehmen. Die Kommission prüft die Initiative und verabschiedet eine Mitteilung. Zwar ist die Kommission rechtlich nicht dazu verpflichtet, tatsächlich eine Gesetzesinitiative zu dem Thema der Bürgerinitiative zu starten, jedoch kann durch die erfolgreiche Initiative erheblicher öffentlicher und politischer Druck entstehen, der die Kommission zum Handeln zwingt. Dass eine erfolgreiche Bürgerinitiative nicht direkt und automatisch zu einer Gesetzesinitiative führt, ist folgerichtig, solange die Kommission gemäß dem europäischen Primärrecht das Initiativmonopol für Rechtsakte innehat. Auch das Europäische Parlament kann die Kommission laut der geltenden Bestimmungen lediglich politisch auffordern, in einem bestimmten Politikbereich einen Gesetzentwurf auszuarbeiten, wobei die Kommission derartigen Initiativen des Europäischen Parlaments bereits mehrfach gefolgt ist. Sollte das Parlament jedoch in Zukunft im Zuge einer Vertragsänderung das Initiativrecht erhalten, könnte es sinnvoll sein, die Durchführungsbestimmungen für die Europäische Bürgerinitiative

entsprechend anzupassen. Dem Europäischen Parlament ist es zu verdanken, dass die Kommission bei der Anhörung mit einem hochrangigen Vertreter anwesend sein muss, und sie die Initiatoren nicht mit untergeordneten Abteilungsleitern abspeisen kann. Das Parlament erließ hierzu in seiner Plenarsitzung im Mai 2012 eine verbindliche Regelung und hat diese in seine Geschäftsordnung aufgenommen.⁸ Danach haben die Vertreter der Initiative das Recht, ihr Anliegen in einer gemeinsamen Sitzung des zuständigen Fachausschusses und des Petitionsausschusses zu präsentieren. Bei der Anhörung soll auch der zuständige Kommissar anwesend sein, mindestens muss die Kommission aber durch den jeweiligen Generaldirektor vertreten sein. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden in Zukunft zudem mit Argusaugen darauf achten, dass die Kommission angemessen auf erfolgreiche Bürgerinitiativen reagiert.

Die Bürgerinitiative ist durch die Mindestquoten für die Unterschriften und die Mitglieder im Bürgerausschuss also darauf angelegt, wenn auch nicht unbedingt gesamteuropäische, so doch wenigstens transeuropäische Anliegen zum Thema zu haben. Dadurch, so die Hoffnung, wird sich auch die Berichterstattung in den Medien ändern, da es kaum möglich ist, eine Europäische Bürgerinitiative, die von Millionen von Bürgern aus mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten unterstützt wird, aus einer rein nationalen Perspektive zu behandeln. Zudem werden die Organisatoren und Unterstützer einer Initiative sich transnational organisieren. Derartige Verbindungen können sich über die Zeit verfestigen und institutionalisieren, was ebenfalls zur Herausbildung einer europäischen Identität beiträgt.

Binnen weniger Monate wurden bei der Europäischen Kommission bereits zwölf Initiativen angemeldet, sechs davon wurden genehmigt. Eine davon, die Initiative „Fraternité 2020 - Mobility. Progress. Europe“ (vgl. Gasteringer/Jürgens in diesem Heft), fordert eine Ausweitung des Erasmus-Programms, also aus-

gerechnet jenes Instruments, das bisher entscheidend zur Integration der europäischen Völker beigetragen hat. Die Europäische Bürgerinitiative alleine ist mit Sicherheit nicht ausreichend, einen europäischen Demos her auszubilden, doch ist sie ein nicht zu unterschätzender Schritt hin zur Stärkung der grenzüberschreitenden Willensbildung und der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit.

Jo Leinen ist Mitglied des Europäischen Parlaments und Präsident der Europäischen Bewegung International (EMI). Kontakt: jo.leinen@europarl.europa.eu

Anmerkungen

- ¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Europa könnte ganz gut ohne den Euro leben“. Interview mit Thilo Sarrazin, 21. Mai 2012.
- ² Vgl. Europäische Kommission: Facts & Figures about EU mobility programmes in Education, Training, Research and Youth, Juni 2011. ec.europa.eu/education/focus/doc/mobilityfigures.pdf, [31.05.2012].
- ³ Vgl. Europäische Kommission: Future of Europe Report. Special Eurobarometer 379, Dezember 2011.
- ⁴ Beispiele sind die Fernsehsender ARTE und EuroNews sowie die Wochenzeitung *EuropeanVoice*.
- ⁵ Der Standard: „Wollen europäische Bürger Suizid begehen?“, Interview mit Jürgen Habermas, 23. Mai 2012.
- ⁶ Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative. In: Amtsblatt der EU, Nr. L 65 vom 11.03.2012, 1ff.
- ⁷ Die Mindestzahl orientiert sich in ihrer Gewichtung an der Zahl der Europaabgeordneten der einzelnen Mitgliedstaaten und reicht von 3.750 (Malta) bis zu 74.250 (Deutschland).
- ⁸ Artikel 197a Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.