

Europäische Bürgerinitiative

Julian Plottka*

Bedingt durch die Covid-19-Pandemie und im Schatten der Konferenz zur Zukunft Europas¹ hat das öffentliche Interesse an der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) nachgelassen. Daran konnten weder Verlängerungen der Fristen zur Sammlung von Unterschriften noch die Reaktionen der EU-Organe auf zwei erfolgreiche Initiativen etwas ändern. Dieser Trend schlägt sich bisher noch nicht in der wissenschaftlichen Debatte zur EBI nieder, die von Bewertungen der letzten Novelle der EBI-Verordnung geprägt ist.

Die Flexibilisierung der Unterschriftensammlung während der Pandemie

In Anerkennung der einschränkenden Wirkung, die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf die Nutzung der EBI haben, verlängerten das Europäische Parlament und der Rat der EU die Fristen für Unterstützungsbekundungen, deren spätere Verifizierung und die Prüfung erfolgreicher Initiativen durch die Kommission.² Für Initiativen, die vor dem 11. März 2020 registriert wurden, wurde die Frist um höchstens sechs Monate verlängert, für alle bis zum 11. September 2021 registrierten um ein Jahr. Für den Fall, dass auch nach dem 11. September 2020 in einem Viertel der Mitgliedstaaten oder in Mitgliedstaaten, in denen mindestens 35 Prozent der UnionsbürgerInnen leben, Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie angewendet werden, wurde die Kommission ermächtigt, in Durchführungsbeschlüssen weitere Fristverlängerungen zu gewähren. Von dieser Klausel machte sie bis einschließlich Juni 2021 dreimal Gebrauch und verlängerte die Fristen für insgesamt 15 Initiativen zum Teil mehrfach.³

Die Nutzung der EBI: ein Rückgang infolge der Pandemie

Stieg bis zum Ende des Jahres 2019 die Anzahl der jährlich neu registrierten Initiativen kontinuierlich an, ist seitdem ein drastischer Rückgang zu verzeichnen. So wurden im Jahr 2020 nur fünf Initiativen registriert. Vier Registrierungen erfolgten bis Mai 2020, sodass anzunehmen ist, dass diese Initiativen noch vor Beginn der Pandemie geplant wurden. Im zweiten Halbjahr 2020 erfolgte nur die Registrierung der Initiative „Recht auf Behand-

* Der Autor dankt Julina Mintel für die Unterstützung bei den Recherchen zu diesem Beitrag.

1 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

2 Art. 2 bis 5 Verordnung (EU) 2020/1042 zur Festlegung befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fristen für die Studien der Sammlung, der Überprüfung und der Prüfung gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 angesichts des COVID-19-Ausbruchs, in: Amtsblatt der EU L 231, 17.7.2020, S. 7–11.

3 Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates, (EU) 2020/2200, in: Amtsblatt der EU L 434, 23.12.2020, S. 56–58; Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates, (EU) 2021/360, in: Amtsblatt der EU L 69, 26.2.2021, S. 9–11; Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates, (EU) 2021/944, in: Amtsblatt der EU L 210, 14.6.2021, S. 45–47.

lung“,⁴ die sich für eine Erleichterung des allgemeinen Zugangs zu Covid-19-Impfstoffen einsetzt. Im Jahr 2021 hat sich dieser Trend nicht grundlegend geändert: Bis zum 7. Juni sind von der Kommission lediglich drei Initiativen registriert worden.

Hauptgrund für die nachlassende Nutzung der EBI dürfte die Pandemie sein. Sie erschwerte sowohl durch praktische Hürden bei der Sammlung von Unterschriften als auch die Änderung der politischen Prioritäten die erfolgreiche Durchführung von Initiativen erheblich. Daneben dürfte aber auch die Konferenz zur Zukunft Europas Einfluss auf die Wahl des Instruments zur Vertretung europapolitischer Interessen haben. Sowohl interessierten BürgerInnen als auch der organisierten Zivilgesellschaft bietet die Zukunftskonferenz mit der Online-Plattform, offenen Veranstaltungsformaten und dem Lobbyieren bei Mitgliedern des Konferenzplenums ressourcenschonendere Möglichkeiten zur Beeinflussung der europapolitischen Agenda. Inwieweit die Novellierung der EBI-Verordnung in den Jahren zuvor die Nutzung der EBI positiv beeinflusst hat, lässt sich aufgrund der aktuellen Sondereffekte in vergleichender Perspektive kaum mehr erfassen.

Tabelle 1: Anzahl der Initiativen von 2012 bis 2021

Status laufender Verfahren	Anzahl	Status abgeschlossener Verfahren	Anzahl
Sammlungsfrist läuft	12	Erfolgreiche Initiativen	6
Vor Sammlungsbeginn	1	Zurückgezogene Initiativen	19
Sammlung beendet, nicht eingereicht	4	Initiativen mit zu wenig Unterstützung	35
Prüfung nach Sammlung	1	Abgelehnte Registrierungsanträge	23
Summe	18	Summe	83

Quelle: Eigene Auswertung des EBI-Registers mit Stand 7. Juni 2021.

Die politische Wirkung erfolgreicher Initiativen

Während die OrganisatorInnen laufender Initiativen mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert waren, fand in Reaktion auf die beiden erfolgreichen Initiativen „End the Cage Age“ und „Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas“ seit Sommer 2020 eine Reihe von Folgemaßnahmen statt. Im Januar 2021 trat zudem die novellierte Trinkwasserrichtlinie⁵ in Kraft, die Forderungen der bereits 2013 erfolgreichen EBI „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ aufgreift.

Die EBI „End the Cage Age“, die sich für ein Verbot von Käfighaltung einsetzt, wurde mit mehr als 1,3 Mio. Unterschriften am 2. Oktober 2020 als insgesamt sechste Initiative von der Kommission für gültig befunden.⁶ Die EBI „Minority SafePack“, die sich für den Schutz nationaler und sprachlicher Minderheiten einsetzt, war nach der Sammlung von mehr als 1,1 Mio. Unterschriften bereits im ersten Halbjahr 2020 für gültig befunden⁷ und ihre OrganisatorInnen von der Kommission empfangen worden. Die OrganisatorInnen der

4 Europäische Kommission: Durchführungsbeschluss der Kommission über den Antrag auf Registrierung der geplanten Europäischen Bürgerinitiative „Recht auf Behandlung“, (EU) 2020/1220, in: Amtsblatt der EU L 277, 26.8.2020, S. 18–19.

5 Richtlinie (EU) 2020/2184 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch, in: Amtsblatt der EU L 435, 23.12.2020, S. 1–62.

6 Europäische Kommission: End the Cage Age, ECI(2018)000004, abrufbar unter: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_de (letzter Zugriff: 1.9.2021).

EBI gegen Käfighaltung wurden am 30. Oktober 2020 von zwei KommissarInnen zu dem in der EBI-Verordnung vorgesehenen Austausch empfangen.⁸

Das Europäische Parlament organisierte im Oktober 2020 für die EBI „Minority SafePack“⁹ und im April 2021 für die EBI „End the Cage Age“¹⁰ die vorgesehene öffentliche Anhörung, bei der die OrganisatorInnen mit Abgeordneten sowie VertreterInnen der Kommission, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen ihre Forderungen diskutierten. An beiden Anhörungen beteiligten sich hingegen keine VertreterInnen des Rates oder nationaler Regierungen.

Gemäß Art. 14 Abs. 3 der EBI-Verordnung i.V.m. §222 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments fand zu beiden Initiativen je eine Debatte im Parlamentsplenum statt¹¹ und die Abgeordneten nahmen je eine EntschlieÙung an,¹² in der sie ihre politische Bewertung der Initiativen darlegten. In beiden Fällen forderten die Abgeordneten die Kommission auf, die Vorschläge aufzugreifen und Rechtsaktentwürfe vorzulegen. Im Falle der Initiative gegen Käfighaltung erhielten die OrganisatorInnen Unterstützung von einer interfraktionellen „Cage-free working group“ aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments.

Während die Kommission in ihren Schlussfolgerungen zur EBI „Minority SafePack“¹³ hauptsächlich auf bereits ergriffene Maßnahmen verweist, kündigte sie mit Blick auf „End the Cage Age“ an, bis Ende 2023¹⁴ einen Gesetzesvorschlag zum Verbot der Käfighaltung vorzulegen. Dieser soll mit Begleitmaßnahmen flankiert werden, die Landwirten die Umstellung der Tierproduktion erleichtern. Ein Abschnitt der Schlussfolgerungen zur Handelspolitik diskutiert hingegen mögliche Optionen zur Durchsetzung von Tierschutzstandards im internationalen Handel, ohne konkrete Maßnahmen anzukündigen.

Im Gegensatz zu früheren erfolgreichen Initiativen wie „Wasser ist ein Menschenrecht“ oder „One of us“ widersprechen die Forderungen von „End the Cage Age“ nicht den politischen Positionen der EU-Organe. Entsprechend zeitnah will die Kommission aktiv werden und nutzt die EBI als Beleg für die gesellschaftliche Unterstützung ihrer Politik.

7 Europäische Kommission: Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas, ECI(2017)000004, abrufbar unter: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_de (letzter Zugriff: 1.9.2021).

8 Europäische Kommission: Citizens' Initiative: Commission receives organisers of 'End the Cage Age' Initiative, Daily News, 30.10.2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEX_20_2018 (letzter Zugriff: 1.9.2021).

9 Europäisches Parlament: ECI Hearing on ‚Minority Safepack – one million signatures for diversity in Europe‘, 15.10.2020, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/eci-hearing-on-minority-safepack-one-mil/product-details/20200928CHE07522> (letzter Zugriff: 1.9.2021).

10 Europäisches Parlament: End the Cage Age – European Citizens' Initiative, 15.4.2021, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/end-the-cage-age-european-citizens-initi/product-details/20210325ECI00041> (letzter Zugriff: 1.9.2021).

11 Für die EBI „Minority SafePack“ am 14.12.2020 und für die EBI „End the Cage Age“ am 10.6.2021.

12 Europäisches Parlament: EntschlieÙung zu der Europäischen Bürgerinitiative „Schluss mit der Käfighaltung“ 2021/2633(RSP), 10.6.2021, P9_TA(2021)0295.

13 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative ‚Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe‘, 15.1.2021, C(2021) 171.

14 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „End the Cage Age“, 30.6.2021, C(2021) 4747.

Die EBI in der wissenschaftlichen Analyse

Die wissenschaftliche Debatte zur EBI ist weitestgehend von Evaluationen der jüngsten Novellierung der EBI-Verordnung und der übergreifenden Frage geprägt, ob die EBI geeignet ist, die demokratischen Institutionen der EU zu stärken.¹⁵ Auch wenn die einzelnen Bewertungen zwischen Zweckoptimismus und wachsendem Skeptizismus changieren, ähneln sie sich stark in ihren Urteilen: Die Reform der EBI war ein Schritt in die richtige Richtung,¹⁶ jedoch leistet die EBI in der gegenwärtigen Form keinen Beitrag zur Lösung des Demokratiedefizits der EU. Entsprechend werden bereits jetzt weitergehende Vorschläge zur Verbesserung der EBI präsentiert.¹⁷

Weiterführende Literatur

- Anna Kandyla: *The Emperor's new clothes? Assessing the democratic value of the European citizens' initiative*, European University Institute: EUI PhD Thesis, Florenz 2020.
- Nicolai von Ondarza/Minna Ålander: *The European Citizens' Initiative and its reform. Truly unique or the same old story?*, in: Steven Blockmans/Sophia Russack (Hrsg.): *Deliberative Democracy in the EU. Countering Populism with Participation and Debate*, Brussels/London 2020, S. 281–296.
- Julian Plotka/Manuel Müller: *Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level*, Friedrich-Ebert-Stiftung: Democracy and Human Rights, November 2020.

15 Hanneke van Eijken: *Direct democracy and the EU citizens' initiative: a paper tiger that never bites?*, in: Tony Marguery et al. (Hrsg.): *Les élections européennes, 40 ans après/The European Elections, 40 years later. Bilans, enjeux et perspectives/Assesment, Issues and Prospects*, Brüssel 2020, S. 359–373.

16 Agnieszka Parol: *The European Citizens' Initiative Reform: Does it Matter?*, in: *Review of European and Comparative Law* 1/2020, S. 67–90.

17 Diego González Cadenas: *Facing Democratic Crisis in the EU: the New European Citizens' Initiative Regulation*, in: *Global Journal of Comparative Law* 1/2020, S. 117–147.