

MES-Perspektiven 1/2013

Von der Idee zur Verordnung –

**Die Rolle zivilgesellschaftlicher und institutioneller
Akteure im Entstehungsprozess der Europäischen
Bürgerinitiative**

Jona Kathrin Adler

EUROPA-UNIVERSITÄT VIADRINA FRANKFURT (ODER)



MES-Perspektiven 01/2013

Die *MES-Perspektiven* werden vom MA Europa-Studien der Europa-Universität Viadrina herausgegeben. Die MES-Perspektiven sind dem interdisziplinären Charakter des Studiengangs verpflichtet. Sie präsentieren in loser Reihenfolge wissenschaftliche Erträge, die die Mitglieder des Studiengangs – d.h. Studierende und Dozenten – gewinnen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf solche politische, rechtliche und wirtschaftliche Prozesse des europäischen Integrationsprozesses gelegt, die disziplinäres Wissen herausfordern und weiterentwickeln.

Über die Autorin

Jona Kathrin Adler studierte zunächst Integrierte Europastudien an der Universität Bremen. Inhaltliche Schwerpunkte ihres Studiums waren neben regionaler Zusammenarbeit Fragen nach der demokratischen Legitimation europäischen Regierens. An der Europa-Universität Viadrina im Masterstudiengang European Studies konnte sie diesen Schwerpunkt vertiefen. Studienbegleitend engagierte sie sich ehrenamtlich im Bereich der europapolitischen Jugendbildungsarbeit.

Betreuer der MA-Arbeit

Erstgutachter Prof. Dr. Timm Beichelt
Zweitgutachter Prof. Dr. Anna Schwarz

Herausgeber der Reihe MES-Perspektiven

Prof. Dr. Timm Beichelt
Prof. Dr. Carsten Nowak
Dr. Nicolai von Ondarza
Prof. Dr. Reimund Schwarze

Kontakt

Professur für Europa-Studien
Europa-Universität Viadrina
Postfach 1786
15207 Frankfurt/Oder

Redaktion dieser Ausgabe

Lisa Düsing

Erscheinungsdatum

25. Februar 2013

Abstract

In 2009 the Treaty of Lisbon established the European Citizens' Initiative (ECI). According to its article 11 citizens of the European Union (EU) are entitled to submit a legislative proposal to the European Commission after having collected at least one million signatures from a minimum of seven EU Member States. The concrete rules and procedures are set out in a regulation which was adopted by the European Parliament and the Council in February of 2011.

The introduction of the ECI results from a policy making process that dates back to the 1990ies when direct democratic procedures on the European level had already been proposed by both institutional and civil society actors as one solution for the problem of a growing democratic deficit of the EU. Consequently, this paper examines the policy making process along the different stages of the policy cycle which eventually lead to the introduction of the ECI. The analysis aims at identifying civil society and institutional actors, which have mainly influenced the development of the ECI, and their specific roles during that process. Moreover, the particular participative characteristics of the different stages in the process which have had a distinct impact on influencing strategies and possibilities will be determined.

In order to link the analysis to scientific debates the theories of direct, associative and deliberative democracy are consulted: The theory of direct democracy results in the hypothesis that the ECI was supported by civil society actors and disapproved of by the European institutions as they feared a loss of power by introducing direct democratic procedures. The theories of associative and deliberative democracy, however, serve as the groundwork for the hypothesis that the more participative characteristics a policy making stage featured, the higher the potential influence of civil society actors was. The verification of these hypotheses is carried out in a document analysis of reports by involved actors and in the examination of official EU documents. It is supplemented by interviews with civil society and institutional actors who were part of the process and thus serve as experts.

Through a chronological analysis of the policy making process the following conclusions can be drawn: The introduction of the ECI into EU law was mainly initiated by the two civil society organisations Mehr Demokratie/Democracy International and the Initiative and Referendum Institute Europe. They managed to convince both members of national parliaments and members of the EP of their ideas in the European Convention of 2002/03. Due to the setting of equal roles of all members regarding agenda setting and decision making the Convention allowed for the ECI to be adopted.

However, the Treaty establishing a European Constitution failed in 2005. Despite less participative elements of the legislative procedure that led to the ECI adoption in the Treaty of Lisbon and to the development of the ECI regulation civil society organisations could only maintain their influence by informally cooperating with the European Parliament within the framework of a policy network. Contrarily to the hypothesis not only civil society actors but also MEPs and members of national parliaments played a vital role in the introduction of the ECI.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1 Fragestellungen und Hypothesen	1
1.2 Aufbau der Arbeit	2
1.3 Forschungsstand	3
2. Methodischer Analyserahmen	6
2.1 Dokumentenanalyse und Interviews	6
2.2 Der europäische Policy Cycle	7
2.2.1 Problemwahrnehmung und Agenda Setting	8
2.2.2 Politikformulierung und Entscheidung	9
2.2.3 Implementierung, Evaluation und Terminierung	10
3. Theoretischer Hintergrund	12
3.1 Die europäische Legitimationsdebatte	12
3.1.1 Das institutionelle Demokratiedefizit	13
3.1.2 Das strukturelle Demokratiedefizit	13
3.2 Ansätze der Demokratisierung in der EU	15
3.2.1 Zivilgesellschaft	15
3.2.2 Direkte Demokratie	17
3.2.3 Partizipative Demokratie	21
4. Der Entstehungsprozesses der EBI	24
4.1 Erste Ideen zur Einführung direkter Demokratie in der EU	24
4.2 Die EBI im Verfassungskonvent	25
4.2.1 Anhörungsphase	26
4.2.2 Arbeitsgruppenphase	28
4.2.3 Redaktions- und Reflexionsphase	30
4.3 Vom Scheitern des Verfassungsvertrags zum Vertrag von Lissabon	33
4.4 Vom Grünbuch zur Verordnung	36
4.4.1 Die Online-Konsultation	37
4.4.2 Das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren	39
5. Zivilgesellschaftliche und institutionelle Akteure im Entstehungsprozess der EBI	43
6. Schlussbetrachtungen und Ausblick	50
7. Literatur	52

Anhang	61
Anhang A: Überblick über die Positionen der verschiedenen Akteure im Umsetzungsprozess der EBI	62
Anhang B: Chronologischer Überblick über den Policy Making Prozess der EBI	64
Anhang C: Interviewleitfaden.....	65

Abkürzungen

ABI. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABI. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFCO	Ausschuss für konstitutionelle Fragen im EP
Anh.	Anhang der vorliegenden Arbeit
DI	Democracy International
EBI	Europäische Bürgerinitiative
ECR	European Referendum Campaign
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EU-Konvent	Europäischer Konvent
EU-Rat	Europäischer Rat
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
IRIE	Initiative and Referendum Institute Europe
KOM-EG	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
NRO	Nichtregierungsorganisation
OGV	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren
PETI	Petitionsausschuss im EP
Rat	Rat der EU/Ministerrat
RK	Regierungskonferenz/Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisation

1. Einleitung

Mit der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) durch den Vertrag von Lissabon haben die Bürger¹ der Europäischen Union (EU) die Möglichkeit bekommen, eigene Themen auf die europäische Agenda zu setzen. In Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags heißt es:

„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.“ (ABl. EU 2010: 21)

Die konkreten Bedingungen und Verfahren dieses neuen direktdemokratischen Instruments, das erstmals im Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa im Jahr 2004 Erwähnung fand, sind in einer Verordnung festgelegt, die nach Inkrafttreten des Vertrags im Februar 2011 vom Europäischen Parlament (EP) und vom Rat der EU (Rat) verabschiedet wurde (vgl. ABl. EU 2011).

Der Kontext für die Einführung der EBI ist das Demokratie- und Legitimationsdefizit, mit dem sich die EU spätestens seit den 1990er Jahren konfrontiert sieht. Seit den Anfängen der europäischen Integration hat die zunächst rein wirtschaftliche Zusammenarbeit zunehmend auch eine politische Dimension erhalten. Die Kompetenzübertragung von der nationalen auf die supranationale Ebene ließ die Bedeutung und die Reichweite europäischer Entscheidungen steigen. Ein wachsendes, gesellschaftliches Interesse an der EU war indes nicht erkennbar. Vielmehr zeichnet sich bis heute eine schwindende Identifizierung der Bürger mit der EU und ihrem politischen System ab (vgl. EU-KOM 2011: 45). Das Vertrauen in die Institutionen sinkt. Trotz der kontinuierlichen Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des EP und der damit verbundenen Stärkung des direkten Vertre-

tungsorgans der Bürger setzt sich dieser Trend fort.

Als Lösungsoption für das Problem des Demokratiedefizits der EU rückten zivilgesellschaftliche wie institutionelle Akteure verbesserte Einbindungs- und Partizipationsmöglichkeiten der Bürger in europäische Entscheidungsprozesse in den Mittelpunkt. Neben einem Aufleben des Konzepts der Zivilgesellschaft wurde dabei verschiedenen Ideen zur Einführung direktdemokratischer Instrumente verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Ideen konnten im Zuge des Konvents zur Zukunft der EU in den Jahren 2002/2003 erstmals auf die Agenda gesetzt und in Form der EBI erfolgreich im Entwurf für eine Europäische Verfassung und im späteren Vertrag von Lissabon verankert werden.

1.1 Fragestellungen und Hypothesen

Vor diesem Hintergrund soll im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersucht werden, welche Ideen direkter Demokratie zu Beginn in die Diskussionen eingebracht wurden und welche Akteure die Einführung der EBI sowie deren spätere Ausgestaltung in Form der Verordnung beeinflusst haben. Dazu müssen die zentralen zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteure identifiziert werden, um deren Rolle in den einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses bewerten zu können. Entsprechend lautet die erste Forschungsfrage:

Welche Rolle spielten institutionelle und zivilgesellschaftliche Akteure bei der Einführung und Ausgestaltung der EBI?

Zur Beantwortung dieser Frage wird von folgender Hypothese ausgegangen:

Die Aufnahme der EBI in europäische Verträge ist auf die Initiative zivilgesellschaftlicher Akteure zurückzuführen und lag nicht im Interesse der Kommission, des Rates und des EP, weil diese in der Einführung direktdemokratischer Instrumente eine Schwächung ihrer jeweiligen Position im Machtgefüge der EU sahen.

Diese aus der Theorie der direkten Demokratie hergeleitete Hypothese, aus der sich die verschiedenen Motive für das

¹ Im Folgenden werden nur die männlichen Formen verwendet. Dies dient ausschließlich der besseren Lesbarkeit und schließt immer die männliche und die weibliche Form ein.

Verhalten institutioneller und zivilgesellschaftlicher Akteure im Entstehungsprozess der EBI ergeben, ermöglicht eine Auseinandersetzung mit der Frage, inwiefern es sich bei der EBI um ein von den politischen Institutionen gewolltes Instrument handelt. Oder ist die Einführung direkter Demokratie auf die Initiative zivilgesellschaftlicher Akteure zurückzuführen?

Darüber hinaus soll aus demokratietheoretischer Perspektive analysiert werden, welche partizipativen Merkmale die einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses der EBI aufwiesen und wie sich diese auf das jeweils unterschiedliche Handeln zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure bei der Einführung des Instruments ausgewirkt haben. Es wird angenommen, dass partizipative Demokratie zur Verringerung des Demokratiedefizits beitragen kann. Die zweite Forschungsfrage lautet demzufolge:

Inwiefern haben Elemente partizipativer Demokratie die Gestaltungsmöglichkeiten dieser Akteure in den verschiedenen Entstehungsphasen der EBI beeinflusst?

Zur Beantwortung dieser Frage wird von nachstehender Hypothese ausgegangen:

Je stärker eine Phase des Entstehungsprozesses durch Elemente assoziativer und deliberativer Demokratie charakterisiert war, desto größere Einflussmöglichkeiten hatten zivilgesellschaftliche Akteure auf die Einführung und Ausgestaltung der EBI.

Die Arbeit zielt also darauf ab, den Entstehungsprozess der EBI von den ursprünglichen Ideen direktdemokratischer Instrumente bis zur Ausgestaltung des Instruments in Form der Umsetzungsverordnung zu rekonstruieren. Im Zentrum der Betrachtung stehen dabei der Einfluss zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure auf die Entscheidungsprozesse, die zur Einführung der EBI geführt haben, sowie die Frage, welche spezifischen Charakteristika der einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses die jeweilige Einflussnahme erschwert oder begünstigt haben.

Die Fokussierung auf den Entstehungsprozess der EBI ist dabei auf die fehlende empirische

Grundlage für eine Bewertung der Auswirkungen des Instruments auf die demokratische Qualität der EU zurückzuführen. Über die zukünftige Nutzung des neuen Rechts durch die Bürger kann bislang nur spekuliert werden, da erst seit April 2012 Bürgerinitiativen registriert werden können. Um die Thematik dem Umfang dieser Arbeit anzupassen, wurde zudem auch auf die Betrachtung der Implementierungsphase der EBI verzichtet. Aufgrund der Tatsache, dass der Prozess der Implementierung in den 27 Mitgliedstaaten durch andere Akteure geprägt war und divergierende nationale Gesetzgebungsprozesse berücksichtigt werden müssten, bedarf diese einer gesonderten, detaillierten Analyse. Der Zeitraum der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Untersuchung erstreckt sich demnach von der Entwicklung erster Ideen für die Einführung direkter Demokratie in der EU in den 1990er Jahren bis hin zur Unterzeichnung der Verordnung über das Instrument durch den Rat und das EP im Februar 2011.

1.2 Aufbau der Arbeit

Zunächst folgt ein Überblick über den aktuellen Forschungsstand zur EBI und zur partizipativen Demokratie. In Bezug auf die EBI umfasst die Darstellung sowohl aktuelle Publikationen zu deren Bedeutung und Potential für die Demokratie in der EU als auch ältere Erscheinungen, die im Rahmen der Debatte um eine europäische Verfassung publiziert wurden. Anschließend wird in Kapitel 2 das methodische Vorgehen für die spätere Analyse erläutert. Dazu wird einerseits der Policy Cycle als Phasenmodell für die Analyse politischer Prozesse eingeführt. Andererseits wird auf die Dokumentenanalyse und die Methodik des Interviews eingegangen, um deutlich zu machen, auf welchen empirischen Quellen die Untersuchung des Gegenstands dieser Arbeit basiert.

Um die Fragestellung in einen größeren, theoretischen Kontext einzubetten, ist Kapitel 3 der Auseinandersetzung mit Demokratie in der EU gewidmet. Vor dem Hintergrund der Debatte über demokratische Legitimation bzw. über das Demokratiedefizit in der EU (Kapitel 3.1), das eine institutionelle und eine strukturelle Dimension aufweist, werden verschiedene Ansätze der Demokratisierung beleuchtet. Insbesondere das Konzept der Zivilgesellschaft hat in diesem Kontext einen enormen Bedeutungszuwachs erlebt. Neben

den Ursachen für diese Entwicklung wird in Kapitel 3.2.1 auf unterschiedliche wissenschaftliche und politische Konzeptionen von Zivilgesellschaft eingegangen, um auf begriffliche Schwierigkeiten und Differenzen aufmerksam zu machen. Zudem erscheint es notwendig, das der Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Zivilgesellschaft zu klären. Daneben werden die direkte (3.2.2) und die partizipative (3.2.3) Demokratie als theoretische Ansätze zur Demokratisierung der EU angeführt. Aus der direkten Demokratie, die als Korrektiv für die Schwächen repräsentativ-demokratischer Systeme verstanden werden kann, wird die Hypothese über die Rolle zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure im Entstehungsprozess der EBI abgeleitet. Die partizipative Demokratie hingegen dient dazu, den Entstehungsprozess auf seinen demokratiethoretischen Gehalt hin zu untersuchen und aufzuzeigen, inwiefern partizipative Elemente zur Einführung der EBI beigetragen haben.

Auf dieser theoretischen Grundlage baut die Analyse in Kapitel 4 und 5 auf. In Kapitel 4 wird der Entstehungsprozess der EBI chronologisch entlang der einzelnen Phasen des Policy Cycles rekonstruiert. Dabei stellt der Konvent (4.2) eine Ausnahme vom typischen Gesetzgebungsprozess in der EU dar. Gleichzeitig wird auf die Umsetzung der EBI in Form der Verordnung Bezug genommen (4.4), indem die Positionen der zentralen institutionellen und zivilgesellschaftlichen Akteure gegenübergestellt werden. In Kapitel 5 wird schließlich reflektiert, wie sich die Rollen der einzelnen Akteure vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen bewerten lassen und inwiefern partizipative Charakteristika der einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses für die Einführung der EBI ausschlaggebend waren. Davon ausgehend erfolgt die Überprüfung der aus den Theorien abgeleiteten Hypothesen, bevor ein abschließendes Fazit gezogen wird.

1.3 Forschungsstand

Im Folgenden wird ein Überblick über den Stand der Forschung zu den wesentlichen Aspekten der Ausgangsfragestellung gegeben. Die Betrachtung der EBI fällt dabei am umfangreichsten aus, da sich gerade aus den aufzuzeigenden Forschungslücken zur EBI die Relevanz dieser Arbeit ableitet. Dennoch wird auch auf die partizipative Demokratie sowie auf die europäische Zivilgesell-

schaft eingegangen. Dass der Überblick über die Literatur zu diesen beiden letztgenannten Themenbereichen kürzer ausfällt, ist dem Umstand geschuldet, dass im theoretischen Teil der Arbeit noch detailliert auf beide eingegangen wird.

Europäische Bürgerinitiative

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, der zunächst nur die Einführung des Instruments der EBI und nicht dessen konkrete Ausgestaltung beinhaltete, provozierte eine Reihe von Publikationen, in denen auf das demokratisierende Potential dieses neuen, direktdemokratischen Elements hingewiesen wurde. Maurer und Vogel (2009) beispielsweise setzen sich in ihrer Studie ausführlich mit Chancen und Grenzen des Instruments auseinander und geben gleichzeitig Umsetzungsempfehlungen an die einzelnen Institutionen und für die Ausgestaltung der Verordnung über die EBI. Zudem äußern sie sich skeptisch im Hinblick auf die Umwandlung von Initiativen in konkrete Gesetze. Bereits auf nationaler Ebene würden durchschnittlich nur 20% aller Bürgerinitiativen in Gesetze münden (vgl. Maurer/Vogel 2009: 17f.). Auch Isak (2011: 196) schließt sich diesem Argument an und sieht zwei Optionen: Entweder erreicht die EU eine höhere Quote als die Nationalstaaten, weil auf der EU-Ebene weniger Konkurrenz zwischen Opposition und Regierung herrscht, oder die Quote wird aufgrund der großen Anzahl an Akteuren, die im Gesetzgebungsprozess als Vetospieler² auftreten können, niedriger ausfallen (vgl. ebd.).

Konkrete Empfehlungen für die Umsetzungsverordnung geben auch Obwexer/Villotti (2010). Ihnen zufolge hängt der Erfolg der EBI maßgeblich davon ab, wie sich die Kommission gegenüber dem Instrument verhält, da sie über die Zulässigkeit einer Initiative und deren rechtliche Umsetzung entscheiden kann (vgl. ebd.: 121). Auf die Abhängigkeit vom „Gutdünken der jeweiligen Amtsinhaber“ verweist auch Robertson (2010: 144) in ihrer Analyse der Elemente direkter Demokratie im Vertrag von Lissabon. Da die EBI kein rechtlich bindendes Instrument für die politischen Organe der EU darstelle, sei das Erreichen des Ziels, die Bürger näher an die EU heranzuführen, an den Umgang der Organe mit dem jeweiligen Anliegen geknüpft (vgl. ebd.). Cuesta (2010: 136f.)

² Die sogenannte Vetospielertheorie geht zurück auf George Tsebelis (1995).

äußert sich skeptisch gegenüber einem verantwortungsvollen Umgang der politischen Institutionen mit dem Instrument, da das Initiativmonopol der Kommission erhalten bleibe und sich die Kommission gleichzeitig vorbehalte, Initiativen abzuweisen.

Als ein weiterer Aspekt, von dem der Erfolg des Instruments abhinge, wird eine bürgerfreundliche Umsetzung angeführt (vgl. Hierlemann/Wohlfahrt 2010, Cărauşan 2011, Schnellbach 2011). Ziel sollte es sein, die als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie eingeführte EBI tatsächlich für die Bürger und nicht nur für die organisierte Zivilgesellschaft nutzbar zu machen. Die Verantwortung dafür liege primär beim EP, das die Kommission zu einem adäquaten Umgang mit eingereichten Initiativen anhalten solle, um dem Eindruck vorzubeugen, dass die EBI nicht ernstgenommen werde (vgl. Schnellbach 2011: 3). Potential sehen die Autoren zudem für die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit und für die Herausbildung transnationaler Parteien, da das Instrument vor allem die Chance biete, eine europäische Debatte über allgemeine und transnationale Themen anzuregen und somit dazu beitragen könne, eine europaweite öffentliche Meinungsbildung zu unterstützen (vgl. Aloisio et al. 2011: 147, Cuesta 2010: 136). Den transnationalen Charakter des Instruments betonen auch Leinen und Kreutz (2008) sowie Conrad (2011: 19). So könne die Zusammenarbeit zwischen lokalen und nationalen zivilgesellschaftlichen Akteuren künftig verstärkt transnationalisiert werden (vgl. Leinen/Kreutz 2008: 250).

In Bezug auf das Demokratisierungspotential der EBI führen mehrere Autoren die Tyrannei der Minderheit als problematischen Aspekt an. Der Gefahr, dass Initiativen von einzelnen zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt werden, die nicht die breite Masse der Bevölkerung repräsentieren, könne nur durch die Konsultation weiterer zivilgesellschaftlicher Akteure vorgebeugt werden (vgl. Emmanouilidis/Stratulat 2010: 4). Darüber hinaus sei der Gesamtaufwand einer Initiative zu hoch, um von Einzelpersonen oder einer sich spontan zusammenschließenden Gruppe gestemmt werden zu können. Der Aufwand für das Leisten einer Unterschrift sei gleichzeitig zu gering, um tatsächlich transnationale Debatten anzustoßen (vgl. Hüller 2006: 19). Mit der Frage nach der Bedeutung des Instruments für die Demokratie in der EU setzen sich auch Kaufmann und Pichler in einer Reihe von Aufsätzen auseinander und

geben zudem konkrete Empfehlungen für die Umsetzung der EBI (vgl. Pichler 2008/2009, Kaufmann/Pichler 2010, Kaufmann 2010b).

Partizipative Demokratie und europäische Zivilgesellschaft

Wissenschaftliche Veröffentlichungen zur partizipativen bzw. beteiligungszentrierten Demokratie sowie zur Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in europäische, politische Entscheidungsprozesse existieren zahlreich. Spätestens mit dem Weißbuch „Europäisches Regieren“ (vgl. KOM-EG 2001) hat die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure auf europäischer Ebene Eingang in die Forschung gefunden und eine Reihe von Publikationen ausgelöst. Einen grundlegenden Überblick, vor allem über die Ansätze der deliberativen und der assoziativen Demokratie, gibt Huget (2007). Auch Ottmann (2007) stellt den Ansatz der deliberativen Demokratie, der maßgeblich mit von Habermas (1993) geprägt wurde, in Abgrenzung zur liberalen und republikanischen Demokratietheorie dar. Ein weiteres Beispiel liefert Walk (2008), die eine empirische Analyse beteiligungszentrierter Demokratie am Beispiel der europäischen Klimapolitik unternimmt. In Bezug auf die assoziative Demokratie kommt Eising (2001) zu dem Schluss, dass die Einbindung zivilgesellschaftlicher Verbände zur Entwicklung der assoziativen Demokratie in der EU beitragen kann.

Beiträge zur Zivilgesellschaft, gerade auch in Bezug auf die europäische Zivilgesellschaft, leisteten beispielsweise Adloff (2005), Frantz (2009), Klein et al. (2004) sowie Knodt/Finke (2005). Eine Verbindung zwischen der Zivilgesellschaft und Ansätzen partizipativer Demokratie mit Blick auf die EU wird vor allem in den Publikationen von Freise (2008a), Hüller (2010) sowie Kohler-Koch/Quittkat (2011) hergestellt. Die Autoren analysieren anhand von empirischen Fällen, z.B. aus dem Bereich der Online-Konsultationen der Kommission, den demokratischen Zugewinn der Einbindung der Zivilgesellschaft. Weitere empirische Analysen der Einbindung von Zivilgesellschaft finden sich bei Liebert/Trenz (2010) und Steffek/Kissling/Nanz (2008).

Ebenso haben sich die politischen Organe der EU mit der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure beschäftigt und eine Reihe von Instrumenten geschaffen, die deren Einbindung ermöglichen und die demokratische Legitimi-

tät verbessern sollen. Die wesentlichen Instrumente sind die Konsultationspolitik (vgl. KOM-EG 2002), der zivile Dialog (vgl. EP 2008c) sowie die im Rahmen dieser Arbeit untersuchte Europäische Bürgerinitiative (vgl. ABl. EU 2011).

Dieser Überblick zeigt, dass die wissenschaftliche Literatur zur EBI primär auf deren demokratischen Gehalt sowie auf einzelne Aspekte der Ausgestaltung und deren Einfluss auf die Reichweite des Instruments fokussiert ist. Das Fehlen empirischer Daten über eine tatsächliche Anwendung des Instruments lässt dabei viele Arbeiten spekulativ werden. Die Rolle zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure bei der Einführung der EBI wird hingegen kaum beleuchtet, sodass diese Arbeit den Versuch darstellt, einen Beitrag zur Schließung dieser Forschungslücke zu leisten. Zugleich existiert eine große Vielfalt an Publikationen zur europäischen Zivilgesellschaft. In ihnen und den zahlreichen politischen Instrumenten spiegelt sich die Bandbreite der verschiedenen Konzepte und Definitionen des Begriffs wider. Dadurch wird die Notwendigkeit verdeutlicht, das in dieser Arbeit verwendete Verständnis von Zivilgesellschaft zu klären. Bevor jedoch auf die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit näher eingegangen und der Begriff der Zivilgesellschaft erläutert wird, folgt die Darstellung des methodischen Analyse Rahmens.

2. Methodischer Analyserahmen

Um den Entstehungsprozess der EBI vor dem Hintergrund der theoretisch hergeleiteten Hypothesen analysieren zu können, muss zunächst der methodische Analyserahmen erläutert werden. Durch eine Analyse von Primär- und Sekundärquellen soll verdeutlicht werden, welche Akteure im Entstehungsprozess der EBI maßgeblichen Einfluss genommen haben. Ergänzt wird die Untersuchung durch Interviews mit zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteuren. Darüber hinaus wird das Modell des Policy Cycle herangezogen, das sich speziell in der Politikfeldanalyse als Grundlage für zahlreiche empirische Studien etabliert hat (vgl. Jann/Wegrich 2009: 75). Diesem Modell zufolge werden politische Prozesse in unterschiedliche Phasen eingeteilt, sodass eine kleinteilige Analyse des Zustandekommens bestimmter politischer Inhalte und Entscheidungen möglich ist. Mithilfe dieser strukturellen Unterteilung, die im ersten Teil dieses Kapitels erläutert wird, soll das Zustandekommen der EBI einschließlich der Umsetzungsverordnung rekonstruiert werden.

2.1 Dokumentenanalyse und Interviews

Die empirische Analyse des Entstehungsprozesses der EBI entlang der einzelnen Phasen des Policy Cycle und die anschließende Überprüfung der aus der Demokratietheorie hergeleiteten Hypothesen basiert auf einer Dokumentenanalyse. Diese vom Charakter her eher statische Methode ermöglicht es, bereits vorhandenes Datenmaterial im Rahmen einer Analyse nutzbar zu machen. Die zu analysierenden Dokumente sind dabei jedoch „nicht selbst Gegenstand des Auswertungsinteresses [...], sondern [...] dienen lediglich als *Informationsträger*“ (Kromrey 2006: 320; Hervorh. i. O.). Die dokumentierten Aussagen können also als Indikatoren für externe Sachverhalte dienen (vgl. ebd.). Mithilfe dieser Methode wird es möglich, Informationen über die zentralen Akteure zu erhalten, die im Entstehungsprozess der EBI eine Rolle gespielt haben.

Für die Analyse wurden Publikationen von den am Entstehungsprozess der EBI beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteuren verwendet. Dazu zählen sowohl Erfahrungsberichte von Personen, die den Europäischen Konvent zur Zukunft der EU in den Jahren 2002

und 2003 intensiv begleitet haben, als auch vom Initiative and Referendum Institute (I-RIE) herausgegebene Hand- und Jahrbücher aus den Jahren 2004, 2008 und 2010, die einen Einblick in die Arbeit im Konvent und den anschließenden Gesetzgebungsprozess der EBI-Verordnung geben. Diese Publikationen umfassen sowohl wissenschaftliche Aufsätze über die Einführung des Instruments als auch originale Dokumente aus der Zeit des Konvents.

Zudem wurden die auf den Internetseiten der europäischen Institutionen bereitgestellten Informationen sowie Sitzungs- und Plenumsprotokolle, Berichte und Stellungnahmen zur Analyse herangezogen, um Hinweise auf die Akteure zu erhalten, die an der Entstehung der EBI maßgeblich beteiligt waren. Das genaue Zustandekommen von Entscheidungen und die Positionierung bestimmter Personen lässt sich allerdings nicht immer transparent und ohne weiteres nachvollziehen, da die Ausschusssitzungen des EP online lediglich in Form von Ergebnisprotokollen dokumentiert sind und keine hinreichende Verknüpfung zwischen den Dokumenten der einzelnen Institutionen gegeben ist.

Um etwaige, aus diesem Umstand resultierende Informationslücken der Dokumentenanalyse zu schließen, wurde diese durch qualitative Interviews ergänzt. Die Interviews dienen der Überprüfung und Ergänzung des aus den Dokumenten gewonnenen Wissens über beteiligte Akteure. Sie „eröffnen dem Wissenschaftler die Chance, Hintergrundinformationen und Daten über informelle Kontakte und über die unterschiedlichen Wahrnehmungen im politischen Entscheidungsprozess zu erhalten.“ (Blatter 2007b: 60f.). Mit Hilfe dieser Methode können politische Interaktionsformen beleuchtet werden, die sich auf informeller Ebene abspielen und daher in offiziellen Texten oftmals nicht dokumentiert sind. Im Gegensatz zum stark statischen Verfahren der Dokumentenanalyse ermöglichen Interviews zudem eine größere Offenheit und eine stärkere Ausrichtung auf die Forschungsfrage. In Anlehnung an die Typologisierung verschiedener Interviewformen von Atteslander (2008: 122ff.) wurden im Rahmen dieser Arbeit teilstrukturierte Leitfadeninterviews durchgeführt. Hierbei handelt es sich „um Gespräche, die aufgrund vorbereiteter und vorformulierter Fragen stattfinden, wobei die Abfolge der Fragen offen ist“ (ebd.: 125). „Diese Form der Befra-

gung erlaubt es, zu bestimmten Themen genauer nachzufragen, Sachverhalte intensiver oder mehr in die Tiefe gehend zu erfassen“ (Kromrey 2006: 389). Die vorformulierten Fragen wurden in einem Gesprächsleitfaden festgehalten, dessen Aufbau und Inhalt sich aus dem theoretischen Bezugsrahmen und der Ausgangsfragestellung ergeben haben (vgl. Anh. C). Da es sich um teilstrukturierte Leitfadeninterviews handelte, kamen jedoch nicht in jedem Interview alle Fragen zur Sprache.

Die zu befragenden Personen wurden zunächst durch die vorangegangene Dokumentenanalyse identifiziert. Während der Interviews kristallisierten sich dann weitere Namen zentraler Akteure heraus, die für zusätzliche Interviews angefragt wurden. Insgesamt konnten Interviews mit folgenden Personen durchgeführt werden:

- *Michael Efler*, Vorstandssprecher von Mehr Demokratie e.V.
- *Bruno Kaufmann*, Präsident des Initiative and Referendum Institute Europe
- *Sylvia-Yvonne Kaufmann*, ehemalige Abgeordnete der Fraktion der Linken/Nordisch Grünen Linken (GUE/NGL) im EP und Mitglied im Verfassungskonvent, Berichterstatterin für die EBI im AFCO
- *Jürgen Meyer*, Vertreter des Deutschen Bundestages im Verfassungskonvent

Die Interviewpartner waren alle in unterschiedlicher Hinsicht in den Entstehungsprozess der EBI involviert und können somit als Experten bezeichnet werden. Michael Efler und Bruno Kaufmann repräsentieren auf der einen Seite die zwei großen Nichtregierungsorganisationen (NRO), die – wie zu zeigen sein wird – eine wesentliche Rolle im Entstehungsprozess der EBI gespielt haben. Auf der anderen Seite ermöglichte die Befragung von Jürgen Meyer und Sylvia-Yvonne Kaufmann, auch die Perspektive der im Konvent beteiligten nationalen Parlamentarier und EP-Abgeordneten nachzuvollziehen.³ Die Interviews wurden in der Mehrheit per Telefon

³ Auf die Rolle der EU-Kommission kann leider nur von Aussagen der hier Befragten oder von Dokumenten geschlossen werden, da es keine Bereitschaft für ein Interview seitens der Kommission gab.

geführt und zur anschließenden Nutzung aufgezeichnet⁴.

2.2 Der europäische Policy Cycle

Für die Untersuchung des gesamten Policy⁵ Making Prozesses von den ersten Ideen direkter Demokratie in der EU bis hin zur rechtlichen Ausgestaltung der EBI bietet das Modell des europäischen Policy Cycle ein geeignetes Werkzeug. Es ermöglicht eine strukturierte Beschreibung des Policy Making Prozesses und eine Erklärung des Zustandekommens politischer Entscheidungen (vgl. Gellner/Hammer 2010: 56). Zwar handelt es sich beim Policy Cycle um ein idealtypisches Instrument, das ein stark vereinfachtes Bild der politischen Wirklichkeit zeichnet und daher umfangreicher Kritik ausgesetzt ist (vgl. Jann/Wegrich 2009: 76). Es ist zudem aus theoretischer Sicht nicht dazu geeignet, Hypothesen abzuleiten und diese empirisch zu testen (vgl. Schneider/Janning 2006: 64).⁶ Dennoch bietet das Modell aus einer heuristischen Perspektive „eine stabile Grundlage zur wissenschaftlichen Betrachtung realer politischer Prozesse“ (Gellner/Hammer 2010: 69), solange bei der Anwendung beachtet wird, dass es in der politischen Realität häufig nicht möglich ist, die einzelnen Phasen des Policy Cycle strikt voneinander zu trennen. Zudem können auch mehrere Policy Cycles parallel auf verschiedenen Ebenen eines politischen Systems ablaufen (vgl. Young 2010: 47). Unter Berücksichtigung dieser Punkte liefert das Modell aus demokratietheoretischer Perspektive ein geeignetes Instrument für die Identifizierung und Analyse relevanter Akteure des Policy Making Prozesses und für die Definition ihrer jeweiligen Rolle beim Agenda Setting oder der Umsetzung von politischen Entscheidungen (vgl.

⁴ Auf die Dokumentation der Interviews im Anhang wurde aus Platzgründen verzichtet. Sie können allerdings für wissenschaftliche Zwecke auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

⁵ Der Begriff *Policy* ist eine von drei konzeptionellen Dimensionen des Politikbegriffs, der sich auf inhaltliche, materielle Aspekte von Politik wie beispielsweise politische Programme, Entscheidungen, Verordnungen oder Gesetze bezieht. Strukturelle Aspekte, also formale, institutionelle Ordnungen politischer Systeme, werden als *Polity* bezeichnet. Unter *Politics* schließlich wird der prozessuale Aspekt, also der Prozess des Politikgestaltens, verstanden (vgl. Schubert/Bandelow 2009: 4f.).

⁶ Die zentralen Hypothesen dieser Arbeit werden deshalb in Kapitel 3 mithilfe von Theorien direkter und partizipativer Demokratie entwickelt.

Jann/Wegrich 2009: 105). Es soll daher zur Strukturierung dieser Arbeit genutzt werden.

Bevor auf die einzelnen Phasen des Policy Cycles eingegangen wird, erscheint eine Definition des Begriffs Policy Making notwendig, der gemeinsamer Ausgangspunkt verschiedener Phasenmodelle der Policy Forschung ist (vgl. Jann/Wegrich 2009: 75). Der klassischen Definition nach Scharpf (1973: 15) zufolge wird Policy Making definiert als „Prozess [...], in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden.“ Policy Making lässt sich darüber hinaus auch als Versuch der Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme beschreiben (vgl. Jann/Wegrich 2009: 75). Damit wird Politik „als eine Abfolge von Schritten konzipiert, die mit der Artikulation und Definition von Problemen anfängt und irgendwann mit der verbindlichen Festlegung von politischen Programmen und Maßnahmen beendet wird“ (ebd.). Die einzelnen Schritte, die in Form von Phasen beschrieben werden, sind Agenda Setting, Politikformulierung und Politikentscheidung, Implementierung und Evaluierung mit möglicher Terminierung (vgl. ebd.: 84). Diese sequentielle Abfolge einzelner Phasen kann dabei zeitlich nicht nur linear stattfinden, sondern ist auch als Kreis, eben als Policy Cycle denkbar.

2.2.1 Problemwahrnehmung und Agenda Setting

In der Regel wird ein Policy Making Prozess durch das Vorhandensein eines gesellschaftlichen Problems ausgelöst, das politische Relevanz erhält (vgl. Schneider/Janning 2006: 50). „Ein soziales Problem muss als solches definiert und die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs öffentlicher Politik artikuliert werden, damit es überhaupt wahrgenommen wird“ (Jann/Wegrich 2009: 85). Ein soziales Problem besteht dann, wenn eine Diskrepanz zwischen dem Ist- und dem Sollzustand besteht, deren Überwindung durch soziopolitische Steuerungsmittel erreichbar scheint (vgl. Schneider/Janning 2006: 50). Die Wahrnehmung eines Problems erfolgt oftmals durch Betroffene oder durch die Vertreter gesellschaftlicher Interessen, beispielsweise durch zivilgesellschaftliche Or-

ganisationen (ZGO).⁷ Erst wenn dieser erste Schritt der Problemwahrnehmung erfolgt ist, kann das Problem in einem zweiten Schritt auf die politische Tagesordnung gesetzt werden.

Das Agenda Setting ist von strukturellen und strategischen Faktoren abhängig. Politisches Handeln gesellschaftlicher Akteure hinsichtlich eines bestimmten Problems kann einerseits von den verfügbaren Mitteln und Ressourcen abhängen, die nicht bei allen Akteuren gleich verteilt sind (vgl. Schneider/Janning 2006: 52). Andererseits ist ein soziales Problem in einem mehrstufigen Prozess erheblichen Selektionen des politisch-administrativen Systems ausgesetzt, die den begrenzten Problemwahrnehmungs- und Problembearbeitungskapazitäten des Systems zuzuschreiben sind (vgl. Jann/Wegrich 2009: 87). Objektiver Problemdruck spielt dabei eine geringere Rolle als die subjektive Wahrnehmung des Problems von bestimmten Akteuren, die durch deren Präferenzen, Problemlösungsphilosophien und die Handlungskapazitäten bestimmt wird (vgl. ebd.).

Mit Blick auf die EU wird zwischen formalem und informellem Agenda Setting unterschieden. Formales Agenda Setting bezieht sich auf das Recht der EU-Kommission, dem Rat und dem EP einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten, der leichter angenommen als abgelehnt werden kann (vgl. Pollack 1997: 121). Informelles Agenda Setting hingegen wird als Möglichkeit eines Policy Entrepreneurs⁸ definiert, die Tagesordnung mitzubestimmen, ohne über das formale Recht dazu zu verfügen. Relevant ist dabei die Fähigkeit, Probleme zu definieren und Vorschläge zu unterbreiten, die einen möglichen Konsens zwischen den Entscheidungsträgern erreichen können (vgl. ebd.). Im Gegensatz zum formalen Initiativrecht der Kommission und den indirekten Initiativrechten des EP und des Rates, die die Kommission auffordern können, einen Gesetzgebungsprozess zu initiieren, können beim informellen Agenda Setting auch nationale Regierungen und

⁷ Zur Bedeutung des Begriff ZGO siehe Kapitel 3.2.1 in dieser Arbeit, in dem das Konzept näher erläutert und u.a. eine Abgrenzung zwischen ZGO und NRO vorgenommen wird.

⁸ Unter dem Begriff Policy Entrepreneur (dt. politischer Unternehmer) werden Akteure verstanden, die politische Prozesse daraufhin beobachten, „ob sich Sachthemen und Reformdebatten mit günstigen Interessenkonstellationen zusammenbringen lassen“ (Schneider/Janning 2006: 27).

ZGO als Policy Entrepreneure in Erscheinung treten. Sie haben die Möglichkeit „to propose, lobby for, and ‚sell‘ a policy proposal to a decision-making body“ (ebd.: 125). Ihr Erfolg hängt jedoch von bestimmten Eigenschaften ab:

„(1) the person must be taken seriously, as an expert or a leader; (2) the person must be known for her political connections or negotiating skills; and (3) the successful entrepreneur must be persistent and wait for the opening of a policy window.“ (Pollack 1997: 126)

Gerade der letzte Aspekt der Policy Windows, also der Gelegenheitsfenster, die sich durch bestimmte äußere Ereignisse oder Strukturveränderungen hinsichtlich der Entscheidungsfindung ergeben, spielt für die weitere Analyse im Rahmen dieser Arbeit eine Rolle.

Dass neben der Kommission in dieser Phase auch zivilgesellschaftlichen Akteuren eine wichtige Rolle in Bezug auf das Agenda Setting zukommen kann, wird auch im Konzept der Epistemic Communities unterstrichen. Diese sind eine Form von Policy Entrepreneurs, die sich beschreiben lassen als „networks of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain“ (Haas 1992: 3). Gemein ist den Experten, dass sie ähnliche Ansichten sowie ein gemeinsames Problemverständnis mit entsprechenden Problemlösungsmethoden teilen (vgl. ebd.). Auf dieser gemeinsamen Grundlage agieren Experten aus unterschiedlichen Ländern in transnationalen Kontexten und nutzen primär die Phase des Agenda Setting, um ihr Expertenwissen und ihre Problemlösungsvorschläge in den politischen Prozess der EU einzuspeisen. Inwiefern sich die am Entstehungsprozess der EBI beteiligten NRO als Epistemic Community verhalten haben, soll die Analyse in Kapitel 4 und 5 belegen.

2.2.2 Politikformulierung und Entscheidung

An die Phase der Problemwahrnehmung und des Agenda Settings, in der verschiedene Akteure in Konkurrenz zu einander stehen und versuchen, die jeweils als relevant erachteten Themen auf die politische Tagesordnung zu bringen, schließt sich die Phase

der Politikformulierung an. Ziel ist die inhaltliche Gestaltung der vorab artikulierten Probleme und Themen (vgl. Schneider/Janning 2006: 56). „Wichtige Aspekte sind dabei die Formulierung und Klärung politischer Ziele und die Diskussion unterschiedlicher Handlungsalternativen“ (Jann/Wegrich 2009: 89). Nach der inhaltlichen Ausgestaltung der politischen Programme, die in Form von Gesetzen oder Verordnungen vorliegen können, wird dann eine Entscheidung über die konkreten Maßnahmen getroffen.

In der Phase der Politikformulierung spielen Netzwerkbeziehungen zwischen verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren eine wichtige Rolle (vgl. ebd.: 90f.). Policy Netzwerke bieten den Akteuren, die nicht formal im Entscheidungsprozess beteiligt sind, die Möglichkeit, auf informellem Weg dennoch Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu nehmen. Je nach Stabilität und Dichte der Beziehungen reichen Typen von Netzwerken dabei von hochgradig integrierten Policy Communities (vgl. Young 2010: 54) bis hin zu Issue Networks, die durch eine Vielzahl und Vielfalt von lose verbundenen Organisationen gekennzeichnet sind (vgl. Jann/Wegrich 2009: 92). Während Policy Communities eher darauf ausgerichtet sind, im Interesse der Amtsinhaber eine Kontinuität politischer Programme zu gewährleisten, zeichnen sich Issue Networks dadurch aus, dass sie zwar ein konkretes Thema als gemeinsamen Bezugspunkt haben, dabei jedoch konkurrierende Policy-Präferenzen aufweisen (vgl. Young 2010: 54).

Wie in der Phase des Agenda Setting kommt der Kommission auch bei der Politikformulierung in den Bereichen, in denen sie über das Initiativmonopol verfügt, eine Schlüsselrolle zu (vgl. ebd.: 55). Daher ist die Kommission ein zentraler Adressat von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die Einfluss auf die Formulierung von Gesetzen nehmen wollen. Zwei Aspekte spielen dabei eine Rolle: Erstens hat die Kommission bei der Formulierung von Gesetzesentwürfen Bedarf nach Expertenwissen. Zweitens besteht aber die Gefahr, dass bereits vorgelegte Gesetzesentwürfe kaum noch von außen geändert werden können (vgl. Teuber 2001: 45). Sobald also ein formales Dokument durch die Kommission vorgelegt wird, sinken die Einflussmöglichkeiten anderer Akteure. Mit zunehmendem Einfluss auf den Policy Making Prozess durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens ist aber auch das EP zusätzlich zur

Kommission als Adressat in den Blick von Lobbyisten gerückt (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 249).

Auf die Phase der Politikformulierung folgt die Entscheidungsfindung. Der konkrete Ablauf der Entscheidung über ein politisches Programm ist weitgehend durch Rechtsvorschriften bestimmt (vgl. Schneider/Janning 2006: 58). In Verträgen oder Verfassungen werden die Akteure, deren Aufgaben und Kompetenzen sowie deren Zusammenwirken festgelegt, während die Geschäftsordnungen unterschiedlicher Institutionen die operativen Details regeln (vgl. ebd.). Der formale Einfluss nichtstaatlicher Akteure ist in dieser Phase deutlich beschränkter. Zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt jedoch in anderer Hinsicht eine besondere Bedeutung zu: Da die Entscheidungsverfahren in der EU je nach Politikfeld durch die Existenz von mehreren Vetospielern bestimmt sind, die eine politische Entscheidung verhindern können, zeichnet sich der Prozess durch die Suche nach einem Konsens zwischen den jeweils beteiligten Akteuren aus (vgl. Young 2010: 61). Es ist eine Koalition zwischen den Schlüsselakteuren erforderlich, die jedoch auf unterschiedlichen Ebenen agieren. Demzufolge bedarf es einer Einigung zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten (vgl. ebd.). Den oben beschriebenen Policy Netzwerken kann dabei eine entscheidende Rolle zukommen:

„Policy networks, which link officials and interest groups across the EU's member states and to the Commission, and epistemic communities, through persuading key actors in different institutions, can play vital roles in constructing such coalitions.“ (Young 2010: 61)

Darüber hinaus haben zivilgesellschaftliche Akteure noch eine weitere Möglichkeit, auf die Politikformulierung und die Entscheidungsfindung Einfluss auszuüben: Die in Artikel 11 Absatz 3 EUV rechtlich verankerte Konsultationspolitik der Kommission ermöglicht Experten wie Politikbetroffenen und der interessierten Öffentlichkeit, in unterschiedlichem Rahmen Stellung zu einer bestimmten Frage oder einem Grünbuch zu beziehen und somit eigene Interessen in den Entscheidungsprozess einfließen zu lassen. Auch im Fall der EBI fand eine Online-Konsultation seitens der Kommission statt (siehe Kapitel 4.4.1).

2.2.3 Implementierung, Evaluation und Terminierung

Ist ein politisches Programm in Form eines Gesetzes oder einer Verordnung verabschiedet, schließt sich die Phase der Implementierung an.⁹ In dieser Phase muss das politische Programm konkret durch die zuständigen Institutionen und Organisationen durchgeführt und umgesetzt werden (vgl. Jann/Wegrich 2009: 94). In den meisten Fällen sind die durchführenden Organe Teil des politisch-administrativen Systems (vgl. ebd.). Teilweise können aber auch ZGO im Sinne der assoziativen Demokratie mit der Durchführung politischer Programme beauftragt werden (siehe Kapitel 3.2.3).

Die oftmals schwierige Konsensfindung in der Phase der Politikentscheidung hat Auswirkungen auf die Implementierung eines politischen Programms, gerade im Hinblick auf das politische System der EU. Wird ein europäisches Programm verabschiedet, so bedarf es im Regelfall der Implementierung durch die Mitgliedstaaten. Europäische Programme enthalten jedoch oft chaotische Kompromisse oder ungenaue Formulierungen, sodass den Mitgliedstaaten viel Raum für die Umsetzung der politischen Programme bleibt (vgl. Young 2010: 61). Die Kommission oder andere EU-Institutionen spielen in dieser Phase des Policy Cycle keine bedeutende Rolle, da die konkrete Umsetzung von den jeweiligen nationalen Regierungen und Akteuren bestimmt wird (vgl. ebd.: 62). Diese wiederum sind auf die Zusammenarbeit mit zusätzlichen öffentlichen und privaten Organisationen sowie mit den Programmadressaten angewiesen (vgl. Schneider/Janning 2006: 63).

Die sich anschließende Phase der Evaluierung rückt die Frage nach der Wirkung politischer Programme in den Mittelpunkt. Die zur Lösung oder Verarbeitung eines gesellschaftlichen Problems verabschiedeten Programme werden auf ihre tatsächliche Wirkung und ihre zielgerichtete Durchführung hin überprüft (vgl. Jann/Wegrich 2009: 97). „Je klarer und

⁹ Für die Untersuchung im Rahmen dieser Arbeit sind primär die Phasen des Agenda Settings, der Politikformulierung und -entscheidung von Bedeutung. Die Implementierung der EBI in den Mitgliedstaaten sowie die Evaluation finden also keine weitere Beachtung, da sie außerhalb des gewählten Untersuchungszeitraums liegen. Dennoch werden diese Phasen der Vollständigkeit halber hier aufgeführt.

eindeutiger in der Planungsphase artikuliert wurde, was erreicht werden soll, desto konkreter lassen sich abschließender Erfolg oder Misserfolg messen“ (vgl. Gellner/Hammer 2010: 66). Die Evaluation kann dabei auf verschiedenen Ebenen stattfinden: Neben der wissenschaftlichen Evaluation einer Policy, die deren gesamten Entstehungsprozess umfasst, sind auch die administrative Evaluation durch die Verwaltung und die politische Evaluation durch die beteiligten Akteure der politischen Arena sowie durch die Öffentlichkeit zu nennen (vgl. Jann/Wegrich 2009: 98). Das Ergebnis der Evaluation kann entweder die Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen verdeutlichen oder zur Terminierung des politischen Programms führen (vgl. Gellner/Hammer 2010: 66).

Mithilfe dieses Modells soll der Entstehungsprozess der EBI durch die Auswertung von Dokumenten und Interviews entlang der Phasen des Policy Cycle analysiert werden. Im Mittelpunkt stehen die Identifizierung der zentralen Akteure sowie der spezifischen Charakteristika der einzelnen Phasen dieses Prozesses. Die Hypothesen, auf die sich Analyse stützt, werden dabei mittels Demokratietheorien im folgenden Kapitel entwickelt.

3. Theoretischer Hintergrund

In diesem Kapitel werden die theoretischen Hintergründe der Fragestellungen und Hypothesen erläutert. Zunächst folgt eine grundlegende Begriffsbestimmung demokratischer Legitimation, bevor konkret auf die europäische Legitimationsdebatte und das Demokratiedefizit eingegangen wird. Anschließend werden verschiedene Ansätze der Demokratisierung europäischer Politik beleuchtet: Neben dem Konzept der Zivilgesellschaft, das im Kontext der Debatte über das Demokratiedefizit zunehmende Bedeutung erlangt hat, haben sich die direkte und die partizipative Demokratietheorie als Lösungsansätze für eine Verbesserung der demokratischen Qualität der EU etabliert. Die Theorie der direkten Demokratie dient im Rahmen dieser Arbeit dazu, die Hypothese über die verschiedenen Rollen institutioneller und zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Einführung der EBI herzuleiten. Die zweite Hypothese, die die Gestaltungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure vom partizipativen Charakter der einzelnen Phasen des Prozesses abhängig macht, wird unter Bezugnahme auf die assoziative und die deliberative Demokratietheorie hergeleitet.

3.1 Die europäische Legitimationsdebatte

In der aktuellen wissenschaftlichen und politischen Debatte wird der EU häufig ein Demokratie- oder Legitimationsdefizit attestiert. Als zeitlicher Ausgangspunkt dieser Unterstellung wird dabei der Vertrag von Maastricht aus dem Jahr 1992 angeführt, der insofern in der Geschichte der europäischen Integration eine herausragende Rolle gespielt hat, als dass mit seinem Inkrafttreten nach einer Phase der Stagnation weitreichende Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen wurden. Neben den Kompetenzen zur Verwirklichung des Binnenmarktes erhielt die europäische Ebene nun auch Befugnisse in anderen Politikfeldern, die weit über die ursprüngliche Intention einer Wirtschaftsgemeinschaft hinaus gingen. Damit stiegen einerseits die Bedeutung und Reichweite europäischer Entscheidungen, andererseits wurden die Entscheidungsverfahren dahingehend modifiziert, dass das Überstimmen einzelner Mitgliedstaaten durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und im EP nun theoretisch möglich wurde (vgl. Wimmel 2008: 48f.).

Mit der Kompetenzerweiterung der EU war gleichzeitig eine sinkende Befürwortung der europäischen Integration durch die Bürger feststellbar. Solange sich die Bürger in ihren Belangen nicht direkt von europäischen Entscheidungen betroffenen fühlten, war eine stillschweigende, wohlwollende Zustimmung zum Integrationsprozess zu erwarten (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 207). Dieser sogenannte *permissive Konsens* wurde in Frage gestellt und das Projekt Europa konnte sich nicht mehr allein durch seine Ergebnisse legitimieren (vgl. Frisch 2007: 715). Insbesondere die ablehnende Haltung der dänischen Bevölkerung im Ratifizierungsprozess des Vertrags von Maastricht sowie die negativen Referenden in Irland zum Vertrag von Nizza im Jahr 2001 und in Frankreich und den Niederlanden zum Verfassungsvertrag im Jahr 2005 zeigten, dass „von den europäischen Bevölkerungen zunehmend öfters und deutlicher die Akzeptanzfrage gestellt wurde“ (Huget 2007: 27). Auch wenn die negativ ausgefallenen Referenden zu europäischen Themen oftmals von nationalen Faktoren beeinflusst wurden und somit kein Ausdruck genereller Ablehnung der europäischen Integration gewesen sein müssen, haben sie dennoch die Debatte über Demokratie und Legitimation europäischer Politik entfacht (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 207f.).

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Legitimation eines politischen Systems ist dabei immer mit der Frage verbunden, „mit welchen guten Gründen sich die Herrschaftsausübung [...] rechtfertigen lässt“ (ebd.: 193). Herrschaftsausübung zeichne sich immer dadurch aus, dass die Freiheit und Selbstbestimmung des Einzelnen eingeschränkt werde (vgl. ebd.). Damit diese Einschränkung vom Einzelnen akzeptiert wird, muss die Ausübung der Herrschaft an bestimmte Prinzipien gebunden sein. Dabei werden zwei verschiedene Prinzipien unterschieden: das Legalitätsprinzip, demzufolge die Herrschaftsausübung an eine Rechtsordnung und die darauf beruhenden Gesetze gebunden ist (vgl. Weber 1992: 476), und das Demokratieprinzip, gemäß dem die Ausübung der Herrschaft auf den Willen des Volkes zurückzuführen ist, der durch Wahlen oder Abstimmungen zum Ausdruck kommt (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 193). In der Debatte um die Legitimation des politischen Systems der EU wird vor allem auf das Demokratieprinzip Bezug genommen, weshalb eben auch die Rede von einem Demokratiedefizit ist.

Der These des Demokratiedefizits stehen Vertreter der Demokratietheorie gegenüber (vgl. Schmidt 2008: 399). Deren Anhänger postulieren, dass das politische System der EU in ausreichendem Maße demokratisch legitimiert ist und eventuelle Defizite durch bereits eingeleitete Prozesse behoben werden können. Die Interpretation der EU als Zweckverband mit dem ausschließlichen Ziel wirtschaftlicher Integration (vgl. Ipsen 1972) oder als Wirtschaftsverfassung führt dazu, dass der EU kein Defizit an demokratischer Legitimation unterstellt werden kann, da „die Gemeinschaft ihrem Kernauftrag der Verwirklichung wirtschaftlicher Freiheitsrechte verpflichtet bleibe und zu gesellschaftspolitischer Gestaltung und wirtschaftlicher Intervention nicht ermächtigt werde“ (Kohler-Koch et al. 2004: 196f.). Auch im Vergleich zur demokratischen Qualität in den Mitgliedstaaten könne der EU kein demokratisches Defizit unterstellt werden, solange die Strukturen mit der bestehenden demokratischen Praxis auf nationaler Ebene in Einklang stehen (vgl. Moravcsik 2002: 622).

Demgegenüber gehen die Vertreter der These des Demokratiedefizits davon aus, dass das politische System der EU nicht über ausreichend Legitimation im Sinne des Demokratieprinzips verfügt. Als Ursache dafür führen sie sowohl institutionelle als auch strukturelle Bedingungen an (vgl. Huget 2007), die im Folgenden näher betrachtet werden.

3.1.1 Das institutionelle Demokratiedefizit

Aus der Perspektive des institutionellen Demokratiedefizits ist die unscharfe Gewaltenteilung zwischen den verschiedenen Institutionen der zentrale Bezugspunkt. Trotz der Ausweitung des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (OGV) – das mit dem Vertrag von Lissabon zur Regel für die Verabschiedung von Gesetzgebungsakten auf der Ebene der EU wurde, und in dem neben dem Rat und der Kommission auch das EP Mitscheidungsrechte erhält (vgl. EP 2009b: 5) – werden zentrale Entscheidungen nach wie vor im Rahmen des Europäischen Rates von den Vertretern der nationalen Regierungen einstimmig oder per qualifizierter Mehrheit getroffen. Problematisch daran sei, dass dieser nur über eine indirekte Legitimation verfüge, weil die Vertreter von den nationalen Regierungen entsendet werden (vgl. ebd.: 36). Nationale Regierungen können somit eine *Gate-keeper*-Position einnehmen und

unabhängig von binnenstaatlichen Bindungen und Kontrollen entscheiden, welche Positionen vertreten werden (vgl. Blatter 2007a: 279). Die Bürger haben daher wenig bis keinen Einfluss auf das Verhalten ihrer Regierung auf europäischer Ebene.

Die wachsende Bedeutung des EP im europäischen Entscheidungsprozess kann diesen Kritikpunkt an der institutionellen Beschaffenheit des Systems nur bedingt relativieren, da nach wie vor wichtige Bereiche der Mitentscheidung des EP entzogen sind, darunter z.B. Sozial-, Agrar- und Handelspolitik sowie die Wirtschafts- und Währungsunion (vgl. Maurer 2009: 46f.). Zudem ist die Mitsprache des EP bei der Wahl der Kommission nach wie vor begrenzt und deutlich geringer im Vergleich zur Wahl nationaler Regierungen durch nationale Parlamente: Einzig der Kommissionspräsident wird seit dem Vertrag von Lissabon direkt durch das EP gewählt (vgl. Weiner 2009: 25). Darüber hinaus werde die Rolle des EP in der europäischen Gesetzgebung durch eine hohe Repräsentationsungleichheit geschwächt, die sich, gemessen an der Bevölkerungszahl, durch eine Überrepräsentation der kleinen und eine Unterrepräsentation der großen Mitgliedstaaten auszeichne (vgl. Schmidt 2008: 403). Ferner fehlt ein europaweit einheitliches Wahlsystem und die Beteiligung an den Wahlen zum EP ist rückläufig (vgl. EP 2012), sodass das EP trotz der Ausweitung des OGV nur eingeschränkt zur Verringerung des institutionellen Demokratiedefizits beitragen kann.

3.1.2 Das strukturelle Demokratiedefizit

Vertreter der These des strukturellen Demokratiedefizits sehen die Ursache für mangelnde Legitimation nicht in der schwachen Rolle des EP im Gesetzgebungsprozess der EU. Da es sich bei der EU um ein politisches System *sui generis* handle, das durch eine besondere Mehrebenenstruktur und eine komplexen Verflechtung von zahlreichen politischen und administrativen Ebenen gekennzeichnet sei, könnten nicht die gleichen Maßstäbe demokratischer Legitimation an die EU angelegt werden, wie sie sich auf nationaler Ebene finden (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 130). Jedoch sei die Legitimitätsstiftende Aufgabe des EP in anderer, struktureller Hinsicht kritisch zu bewerten: Aus Sicht klassischer Demokratietheorien seien Mehrheitsentscheidungen, wie sie im EP Anwen-

dung finden, nur dann legitim, wenn ein *demos*, also ein Staatsvolk, mit ausgeprägter kollektiver Identität existiert, dessen Willen durch das Parlament vertreten wird (vgl. Blatter 2007a: 280). Ein Parlament sollte eine politische Gemeinschaft repräsentieren, die auf gemeinsamen historischen Erfahrungen und einer gemeinsamen Kultur gründet (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 216).

Eine europäische Gemeinschaft als Voraussetzung für funktionierende Repräsentation und Mehrheitsentscheidungen sei allerdings in der EU, wenn überhaupt, bislang nur in Ansätzen existent (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 216). Als Ursache hierfür sind kulturelle Unterschiede und ausgeprägte nationale Identitäten der Mitgliedstaaten anzuführen, die der Entwicklung einer grenzüberschreitenden Identität im Weg stehen. „Bis auf den heutigen Tag hat sich weder ein europäisches Volk mit einer kollektiven Identität noch ein europäischer Willensbildungsprozess mit europaweiten Parteien, Verbänden und Massenmedien herausgebildet“ (Schmidt 2008: 405). Eng verbunden mit dem fehlenden *demos* ist die Feststellung von Defiziten in Bezug auf eine europaweite Öffentlichkeit, die als ein wichtiges Element eines funktionierenden politischen Systems gilt. Ursächlich dafür sind z.B. sprachliche Barrieren, die die Entwicklung hin zu einer kommunikativen Einheit erschweren (vgl. Huget 2007: 47). Eine fehlende Öffentlichkeit hat vor allem negative Auswirkungen auf die Akzeptanz der politischen Ergebnisse der EU, die sich, wie bereits erwähnt, im schwindenden permissiven Konsens äußert. Gleichzeitig fehlt der Raum für eine transnationale Debatte über politische Themen. Jedoch stellt sich die Frage, ob eine solche kollektive Identität und damit verbunden eine europaweite Öffentlichkeit tatsächlich Voraussetzungen für ein demokratisch legitimes System sind, oder ob sie nicht vielmehr als Produkt demokratischer Prozesse zu betrachten sind (vgl. ebd.: 48).

Die Diskussion über das institutionelle und das strukturelle Defizit wirft eine Reihe von Fragen hinsichtlich der demokratischen Qualität der EU auf. Insbesondere das Fehlen eines europäischen Volkes und die Andersartigkeit des politischen Systems im Vergleich zu Demokratien auf nationalstaatlicher Ebene stellen Probleme für die Übertragung traditioneller Demokratiekonzepte auf die supranationale EU dar (vgl. Frisch 2007: 712). Da die EU eben nicht als Staat konzipiert ist, sind

die Strukturen auch nicht mit denen eines nationalstaatlichen politischen Systems gleichzusetzen. Entsprechend muss der Demokratiebegriff, der eng an die Konzepte Volk und Staat gebunden ist, reflektiert und angepasst werden.¹⁰

Ein normativer Demokratiebegriff, der die Entkoppelung von nationalen Konzepten ermöglicht und somit auf die EU angewendet werden kann, wird von Hüller (2008: 73) vorgeschlagen. Demokratie sei demnach eine Herrschaftsordnung, die auf den folgenden Prinzipien beruht: politische Gleichheit, wirksame Rückbindung der politischen Entscheidungen an den Willen des Volkes und Publizität (vgl. ebd.). *Politische Gleichheit* bezieht sich auf die gleichberechtigte Berücksichtigung der Ansprüche und Präferenzen aller Bürger bzw. Betroffenen und wird entweder über partizipative Gleichheit – also die Einbindung aller Mitglieder einer Gruppe – oder über politische Chancengleichheit – also das gleiche Recht aller zur Beteiligung – erreicht (vgl. Hüller 2008: 73). Alternativ kann auch eine repräsentativ-egalitäre Beteiligung die Gleichheit der Bürger gewährleisten. Die *Rückbindung* der politischen Entscheidungen an die Bürger kann durch die Delegation von Entscheidungsmacht, durch die nachträgliche Kontrolle gefällter Entscheidungen durch die Bürger oder durch kollektive Selbstgesetzgebung sichergestellt werden (vgl. ebd.). Welcher dieser Bindungsmechanismen wirksam wird, ist abhängig vom demokratietheoretischen Ansatz, der einer Untersuchung zugrunde gelegt wird. Wichtig für die Wirksamkeit eines Bindungsmechanismus ist zudem das Prinzip der *Publizität*. Damit dieses erfüllt ist, müssen die Bürger die Chance haben, sich sowohl über die Inhalte politischer Entscheidungen als auch über die wesentlichen Verfassungsinhalte und zentralen Gegenstände und Positionen politischer Entscheidungen zu informieren (vgl. ebd.: 74f.).

Diesem Verständnis nach ist Demokratie nicht länger an die Existenz eines europäischen Volkes gebunden und als Regierungs- oder Herrschaftsform zu verstehen, sondern wird vielmehr als Eigenschaft von kollektiven

¹⁰ Die Auseinandersetzung mit einem geeigneten Demokratiebegriff beschränkt sich im Rahmen dieser Arbeit auf die Darstellung des Konzepts von Hüller. Einen weiterführenden Überblick über die ideengeschichtliche Entwicklung der Demokratie findet sich beispielsweise bei Schmidt (2008) oder Huget (2007). Auch Hüller (2010) führt noch detaillierter in die Problematik eines Demokratiebegriffs ein, der sich auf die EU übertragen lässt.

Entscheidungssystemen definiert (vgl. Abromeit 2002: 164). Dadurch rückt die bislang gängige Übertragung von Konzepten nationalstaatlich verfasster Demokratien auf die EU in den Hintergrund, denen zufolge der EU ein unüberwindbares Defizit an demokratischer Legitimation zugeschrieben wird, da sie die nationalen Legitimationsanforderungen nicht hinreichend erfüllt. Folglich scheint dieses Demokratieverständnis geeignet, um den Entstehungsprozess der EBI auf seine demokratische Qualität hin zu analysieren. Jeder der ausgewählten Demokratisierungsansätze, die im Folgenden dargestellt werden, enthält dabei – wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung und Fokussierung – Elemente, die zur Realisierung der genannten Prinzipien beitragen.

3.2 Ansätze der Demokratisierung in der EU

Praktische Überlegungen zur Demokratisierung der EU bzw. zur Verringerung des Demokratiedefizits sind auf eine Ausweitung des Mitspracherechts des EP im europäischen Entscheidungsprozess ausgerichtet. Vor allem die Frage nach der Initiierung von Gesetzgebung steht dabei im Mittelpunkt. Bislang obliegt es gemäß Artikel 17 Absatz 2 EUV allein der Kommission, einen Gesetzesvorschlag zu initiieren (vgl. ABl. EU 2010: 25). Dieses Initiativmonopol der Kommission wird auch durch die indirekten Aufforderungsrechte des EP (Art. 225 AEUV), des Rates (Art. 241 AEUV) und neuerdings auch der Bürger (Art. 11 Abs. 4 EUV) nicht eingeschränkt, da sich die Kommission vorbehält, unter Angabe von Gründen der jeweiligen Aufforderung nicht zu folgen (vgl. ABl. EU 2010: 150). Dadurch kann sie die inhaltliche Konturierung der europäischen Gesetzgebung maßgeblich beeinflussen (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 215). Die tatsächlichen Gestaltungsrechte des EP greifen meist erst dann, wenn viele inhaltliche Festlegungen bereits getroffen sind (vgl. ebd.). Institutionelle Reformen zur Stärkung der repräsentativen Demokratie seien also notwendig (vgl. Kohler-Koch 2011b: 24). In dieser Überlegung spiegelt sich erneut die Übertragung nationalstaatlicher Konzepte von Demokratie auf die EU wider, sodass deren tatsächlicher Beitrag zu einer Verringerung des Demokratiedefizits fraglich ist.

Zudem hat die Suche nach Ansätzen zur Verbesserung der demokratischen Kontrolle trotz des Fehlens einer europäischen politi-

schen Gemeinschaft in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit in der Forschung gefunden (vgl. ebd.). Solche Ansätze konzentrieren sich auf die Einbindung von sogenannten *Stakeholdern* und von Vertretern allgemeiner Interessen in politische Entscheidungsprozesse, um die Effizienz des Systems zu verbessern (vgl. ebd.: 23). Daneben werden die Öffnung der europäischen Politik für die Zivilgesellschaft und die Ausweitung zivilgesellschaftlicher Partizipation, die eine Stärkung der demokratischen Legitimation verspricht, als Ansätze für eine nicht-parlamentarische Lösungsstrategie des Demokratiedefizits angeführt (vgl. ebd.: 19). Im Folgenden wird der Beitrag der Zivilgesellschaft zur Demokratisierung der EU erläutert und ein Überblick über verschiedene Konzepte und Definitionen gegeben.

3.2.1 Zivilgesellschaft

Der Begriff der Zivilgesellschaft bedarf einer genaueren Betrachtung, da er gleichermaßen Mythos, normative Gesellschaftsvorstellung, vielgestaltige soziale Realität und Gegenstand politischer Gestaltung ist (vgl. Kohler-Koch 2011a: 48). Deshalb muss das der Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Zivilgesellschaft geklärt und die Definition, die in der EU Anwendung findet, in das Spektrum verschiedener Konzepte eingeordnet werden. Dass auf politischer und wissenschaftlicher Ebene sehr unterschiedliche Konzeptionen von Zivilgesellschaft existieren, die sich vor allem im Hinblick darauf unterscheiden, welche Organisationen und Verbände als zivilgesellschaftlich qualifiziert werden und welche Funktion ihnen zugewiesen wird, erschwert eine Begriffsbestimmung zusätzlich. Auch in der EU wird die unklare Verwendung des Begriffs beklagt: „Many of the numerous translators and interpreters working for the European institutions confirm that the term civil society is a pure nightmare because it lacks any reliable content“ (Freise 2008c: 23).

Trotz der Unschärfe des Begriffs hat sich das Konzept der Zivilgesellschaft seit den 1990er Jahren sowohl für politische Akteure in der EU als auch in der (Europa-) Wissenschaft zu einem Dauerthema entwickelt (vgl. Frantz 2009: 9). Dabei ist der inflationäre Gebrauch des Begriffs einerseits auf die Umbrüche in Europa um 1989/1990 zurückzuführen, die die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Transformation der ehemals kommunisti-

schen osteuropäischen Staaten hin zu Demokratie deutlich gemacht haben (vgl. Kaelble 2003: 269). Andererseits wurde der Begriff mit Gewaltfreiheit der gesellschaftlichen Beziehungen assoziiert, insbesondere als eine „Reaktion auf die Rückkehr der gewalttätigen ethnischen Konflikte besonders in Südosteuropa, aber auch in Afrika, und auf das Andauern der Gewalttätigkeit in Nordirland und im spanischen Baskenland“ (ebd.). Darüber hinaus haben die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der 1970er und 1980er Jahre dazu geführt, dass sich in der Krise des modernen Wohlfahrtsstaates die Zivilgesellschaft als neue Option nichtstaatlich organisierter Hilfe für Unterstützungsbedürftige etabliert hat (vgl. ebd.).

Schließlich gilt die bereits aufgeworfene Frage nach der demokratischen Legitimation der EU als Ursache für das gesteigerte Interesse am Konzept der Zivilgesellschaft (vgl. Knodt/Finke 2005: 11), weil die Herausbildung einer europäischen Identität, welche Mehrheitsentscheidungen in der EU erst akzeptabel macht, eng an das Vorhandensein einer europäisch-transnationalen Zivilgesellschaft geknüpft wird (vgl. Adloff 2005: 137). Dass Zivilgesellschaft zunehmend auch ins Blickfeld der EU-Institutionen gerückt ist, spiegelt sich bereits im Weißbuch „Europäisches Regieren“ aus dem Jahr 2001 wider. Darin wird die Einbindung der Zivilgesellschaft als ein Aktionsbereich unter anderen genannt (vgl. KOM-EG 2001: 13). Obwohl im Weißbuch *de facto* die Öffnung der Politik für die Zivilgesellschaft zeigte, blieben konkrete Regeln und Verfahren sowie eine eindeutige Rollenzuweisung offen (vgl. Kohler-Koch 2011b: 29). Nachdem sich der Konvent in den Jahren 2002/03 über eine Aufnahme partizipativer Demokratie in den Verfassungsvertrag geeinigt hatte (vgl. ABI. EU 2004: 34f.),¹¹ welcher jedoch an den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 scheiterte, wurde zivilgesellschaftliche Partizipation *de jure* erst durch institutionelle Reformen im Zuge des Vertrags von Lissabon verankert.

Der Überblick über die Ursachen für das Aufleben des Konzepts zeigt, dass der Begriff der Zivilgesellschaft meist als Antwort auf gesellschaftliche Missstände (vgl. Freise 2008c: 25) oder als „Allheilmittel gegen die

Verwerfungen in der sozialen Welt“ angesehen wurde (Adloff 2005: 7). In Bezug auf die heutige Situation in der EU ist dabei von einer Gleichzeitigkeit mehrerer Missstände auszugehen, für die das Konzept der Zivilgesellschaft als Lösung angesehen wird. Als Beispiele hierfür sind unverhältnismäßig starke Wohlfahrtsstaaten, autoritäre Regime in direkter Nachbarschaft zur EU oder eben das Demokratiedefizit europäischen Regierens zu nennen (vgl. Freise 2008c: 26ff.). Daher wird der Begriff Zivilgesellschaft in diesen diversen Zusammenhängen mit je unterschiedlicher Bedeutung angewendet. Eine eindeutige Definition ist dementsprechend für eine gezielte Verwendung des Begriffs umso notwendiger, aber zugleich problematisch.

„Die Zivilgesellschaft wird häufig als vitale Vielfalt freiwilliger gesellschaftlicher Organisationen und Assoziationen konzipiert, die eine gesellschaftliche Sphäre jenseits von Markt und Staat konstituiert“ (Knodt/Finke 2005: 13). Darüber hinaus gelten die Autonomie der Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat, die nicht zentrale Organisation der Zivilgesellschaft sowie die Verknüpfung mit Öffentlichkeit als unumstrittene und gemeinsame Grundlagen der verschiedenen Konzeptionen des Begriffs (vgl. Kaelble 2003: 270). In Bezug auf den Beitrag von Zivilgesellschaft zur Demokratie zeigen verschiedene Definitionen, dass von zwei grundsätzlich divergierenden Auffassungen des Begriffs ausgegangen werden muss.

Zivilgesellschaft wird entweder als politische oder als gesellschaftliche Größe konzipiert (vgl. Kohler-Koch 2011a: 56). Die politische Konzeption verortet sie im intermediären Raum zwischen Staat, Ökonomie und Gesellschaft. Ihre Funktion sei es, die Interessen der Bürger im politischen Prozess zu repräsentieren (vgl. ebd.). Dem gegenüber stehen Definitionen, die Zivilgesellschaft als Ort der Partizipation betrachten und die gesellschaftliche Ebene betonen (vgl. ebd.: 59). Ihnen ist gemein, dass sie der Zivilgesellschaft die Aufgabe zuschreiben, Arenen bürgerlicher Partizipation und eine Infrastruktur für öffentlichen Diskurs zu bieten sowie organisierte Kommunikation zu ermöglichen (vgl. ebd. 55).

Welche Art von Verbänden der Begriff Zivilgesellschaft dabei jeweils umfasst, hängt eng mit der zugeschriebenen Funktion zusammen. Steht die Repräsentationsfunktion im Zentrum, werden fast alle Verbände als zivil-

¹¹ Eine detailliertere Analyse der Abläufe im Konvent und der Aufnahme des Prinzips der partizipativen Demokratie in den Verfassungsentwurf erfolgt in Kapitel 4.2.

gesellschaftliche Organisationen (ZGO) klassifiziert, „unabhängig davon, ob sie Unternehmens-, Berufs-, Gewerkschafts- oder Allgemeininteressen vertreten“ (ebd.: 59). Anhänger der gemeinwohlorientierten Definition von Zivilgesellschaft hingegen gehen von einem engeren Verständnis aus und unterscheiden die Verbände nach den jeweils vertretenen Interessen, sodass folglich Wirtschafts-, Berufs- und Gewerkschaftsverbände nicht als ZGO gelten (vgl. ebd.).

Die in der EU angewandte Definition von Zivilgesellschaft lässt sich der politischen Auffassung zuschreiben. ZGO werden insofern als Teil der politischen Sphäre konzipiert, als dass sie Probleme in die Diskussion einbringen, als Agenda Setter fungieren und die Formulierung von Politik beeinflussen können. Für den Policy Cycle sind also die Phasen des Agenda Setting und der Politikformulierung für die Einbindung von ZGO von Bedeutung. Beispielsweise „nehmen [sie] an Konsultationen teil, aber nicht an den eigentlichen Entscheidungen. Sie haben eine Stimme, aber kein Stimmrecht“ (Kohler-Koch 2011a: 66). In Dokumenten des Wirtschafts- und Sozialausschusses (vgl. ABI. EG 1999: 31ff.) sowie im Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Kommission aus dem Jahr 2001 wird definiert, welche Organisationen der Begriff umfasst:

„Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (Sozialpartner), Nichtregierungsorganisationen, Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen, Organisationen, über die sich die Bürger am lokalen und kommunalen Leben beteiligen, insbesondere Kirchen und Religionsgemeinschaften.“ (KOM-EG 2001: 19)

Es wird also deutlich, dass nicht nur Vertreter gesellschaftlicher Interessen, sondern eben auch wirtschaftliche Lobbyorganisationen unter den Begriff der Zivilgesellschaft gefasst werden (vgl. Freise 2008c: 24). In Anlehnung an das in der EU angewendete Konzept von Zivilgesellschaft wird dieser Arbeit ein weitgefasstes Verständnis von ZGO zugrunde gelegt, das die Organisationen nicht hinsichtlich der vertretenen Interessen voneinander unterscheidet. Dementsprechend sind auch Wirtschafts-, Berufs- und Gewerkschaftsverbände gemeint, wenn von ZGO die Rede ist. Als begriffliche Abgrenzung stehen den ZGO Nichtregierungsorganisationen (NRO) gegenüber, die allgemeine gesellschaftliche

Interessen bündeln und in den politischen Prozess hinein tragen (vgl. Kohler-Koch 2011a: 10).

3.2.2 Direkte Demokratie

Neben der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene rückte mit der direkten Demokratie ein inputorientiertes¹² Instrument als Lösungsoptionen für das Demokratiedefizit zunehmend in den Blick (vgl. Seeger 2008: 236). Vor allem die Einführung der EBI, die oft als erstes transnationales Instrument direkter Demokratie aufgefasst wird, unterstreicht die Bedeutung direktdemokratischer Ansätze für die Verringerung des Demokratiedefizits (vgl. Kaufmann, B. 2010a).

Als Urform der direkten Demokratie gilt das politische System der antiken *polis*, in der alle Entscheidungen direkt von der Agora, also der Volksversammlung, getroffen wurden (vgl. Schiller 2002: 11). Direkte Demokratie war diesem Verständnis zufolge ein Herrschaftssystem, in dem das Volk insgesamt die politische Macht ausübte (vgl. ebd.). Als praktikabel erwies sich das Prinzip der Volksherrschaft damals vor allem deshalb, weil es sich bei der *polis* um ein sehr kleines Gemeinwesen handelte. Heutige politische Systeme zeichnen sich hingegen durch deutlich größere Gemeinwesen aus, sodass direkte Demokratie als Herrschaftssystem nur noch auf subnationaler Ebene anzutreffen ist. Daher wird der Begriff der direkten Demokratie in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Diskussion vor allem als politisches Entscheidungsverfahren konzipiert und als Ergänzung und Korrektur vorhandener Strukturen repräsentativer Demokratie in modernen Gesellschaften betrachtet (vgl. Schiller 2002: 11). Weltweit haben sich Strukturen direkter Demokratie als wichtige Instrumente der Entscheidungsfindung in repräsentativen Demokratien etabliert. In Europa weisen mehrere Staaten plebiszitäre Elemente auf zentralstaatlicher und lokaler Ebene auf. Insbesondere die Schweiz kann als Paradebeispiel für gelebte direkte Demokratie herangezogen werden (vgl. Schmidt 2008: 339).

¹² Der Begriff spielt auf Unterscheidung zwischen Inputs und Outputs an, auf die Easton (1965) im Rahmen seiner Systemtheorie hingewiesen hat. Legitimation über die Inputseite erfolgt durch Wahlen und Abstimmungen, über die Outputseite durch effektive politische Entscheidungen (vgl. Scharpf 1999: 16).

Unter direkte Demokratie fällt zunächst „die Möglichkeit der Bürger, Sachentscheidungen über politische Fragen durch Abstimmung selbst mehrheitlich zu treffen und sie möglichst durch ein Begehren auch zu initiieren“ (von Arnim 2001: 39).¹³ Diese Möglichkeit entsteht nur unter der Voraussetzung, dass die Verfahren direkter Demokratie durch die jeweilige Verfassung oder weitere Rechtsvorschriften geregelt sind (vgl. Kost 2008: 23). Erst durch die rechtliche Verankerung können die stimmberechtigten Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune „politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw. auf die politische Agenda setzen“ (ebd.). Der Fokus direkter Demokratie liegt also nicht ausschließlich auf der Abstimmung der Bürger über politische Sachfragen, sondern schließt ebenso die Initiierung von Begehren als Teil der demokratischen Willensbildung ein.

Direkte Demokratie umfasst verschiedene Formen und Instrumente der Beteiligung, die sich „nach den vorgesehenen Entscheidungsgegenständen, nach dem Grad der Verbindlichkeit des Votums und vor allem danach, welche Personen oder Instanzen eine Volksabstimmung auslösen können, [unterscheiden]“ (Schiller 2002: 13f.). Gerade die Auslösekompetenz einer Volksabstimmung oder eines -entscheides ist ein wichtiges Merkmal direktdemokratischer Instrumente (vgl. Walter-Rogg 2008: 239). Auch Kaufmann (B. 2010b: 37) macht auf drei Fragen aufmerksam, hinsichtlich derer direktdemokratische Verfahren voneinander zu unterscheiden sind: Wer ist der Autor eines Abstimmungsvorschlags? Durch wen oder was wird das Verfahren initiiert? Und wer trifft die Entscheidung? Mithilfe dieser drei Fragen unterscheidet Kaufmann (B. 2010b: 35) drei Typen direktdemokratischer Verfahren: Initiativen, Referenden und Plebiszite. Jeder dieser Typen kann dabei sowohl dezisiven, also bindenden, als auch konsultativen, sprich beratenden Charakter haben (vgl. Walter-Rogg 2008: 239). Initiativen und Referenden lassen sich zudem in

weitere Unterformen unterteilen (vgl. Kaufmann, B. 2010b: 38ff.).¹⁴

Dieser Typologie moderner direkter Demokratie zufolge beinhalten *Initiativen* solche Vorgänge, bei denen der Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlags auch der Initiator des Vorgangs ist (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 33). Initiativen können als „bottom-up“-Instrument bezeichnet werden, da sie meist von den Bürgern direkt ausgelöst werden. Sie sind „dadurch charakterisiert, dass eine Minderheit, normalerweise eine festgelegte Mindestzahl von Bürgerinnen und Bürgern, das Recht hat, der Öffentlichkeit ein neues oder überarbeitetes Gesetz vorzuschlagen“ (ebd.: 34). Als eine Unterform der Initiative gelten sogenannte Bürger- oder Volksinitiativen, die es einer bestimmten Anzahl von Wahlberechtigten ermöglichen, im Regelfall das Parlament dazu zu veranlassen, „im Sinne der Initiatoren tätig zu werden“ (Walter-Rogg 2008: 240). Die Bürger erhalten die Möglichkeit, ein Thema auf die Agenda zu setzen. Folgen die Entscheidungsträger dem Anliegen der Initiative nicht, können die Initiatoren eine Volksabstimmung über ihren Vorschlag erzwingen (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 35).

Eine schwächere Unterform der Initiative ist die Agenda-Initiative, die einer festgelegten Zahl von wahlberechtigten Bürgern lediglich das Recht einräumt, ein Thema auf die politische Tagesordnung zu setzen, indem sie der zuständigen staatlichen Institution einen Vorschlag für die Einführung eines neuen Gesetzes oder einer Maßnahme unterbreiten (vgl. ebd.). Im Unterschied zur Volksinitiative kann keine Abstimmung über den Vorschlag durch die Initiatoren erzwungen werden, sondern die Entscheidung über den weiteren Umgang mit dem Vorschlag obliegt der zuständigen Institution (vgl. ebd.).

Bei *Referenden* hingegen entspricht der Verfasser des zur Abstimmung stehenden Vorschlags nicht dem Initiator. Referenden bezeichnen Vorgänge, die eine Volksabstimmung über ein wichtiges Sachthema, z.B. über eine Verfassungsänderung oder eine Gesetzesvorlage, vorsehen (vgl. ebd.). Der zur Abstimmung stehende Vorschlag kann von den Bürgern entweder angenommen

¹³ Abstimmungen über Personalfragen werden oftmals auch als direktdemokratisch bezeichnet. Kaufmann (B. 2010b: 35) spricht sich jedoch dafür aus, dass in die Typologie direktdemokratischer Verfahren nur diejenigen aufgenommen werden sollten, die obengenannter Definition von direkter Demokratie entsprechen. Die folgenden Ausführungen beziehen also keine personenbezogenen Volksabstimmungen ein.

¹⁴ Die folgende Darstellung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ein detaillierter Überblick über sämtliche Unterformen von Initiativen und Referenden findet sich bei Kaufmann (B. 2010a/b).

oder abgelehnt werden. Wird die Volksabstimmung durch ein Gesetz ausgelöst, das die Durchführung für bestimmte Fälle vorschreibt, ist die Rede von einem obligatorischen Referendum (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 36). Ein Volksreferendum, oder auch popular referendum, wird hingegen durch eine festgelegte Mindestzahl von Bürgern ausgelöst. Diese Unterform zeichnet sich dadurch aus, dass die Bürger vorschlagen können, dass über einen bereits gefassten Beschluss eines Gesetzgebungsorgans per Referendum entscheiden werden soll (vgl. Walter-Rogg 2008: 240). Damit hat dieses Instrument korrektiven Charakter im Hinblick auf legislative Entscheidungen der gesetzgebenden Organe (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 36).

Als dritte Unterform schließlich gilt das Referendum, das durch eine parlamentarische Minderheit ausgelöst werden kann (vgl. ebd.). „Dieser Vorgang gibt einer parlamentarischen Minderheit die Möglichkeit auf die Bremse zu treten und den Wählerinnen und Wählern das letzte Wort zu geben“ (ebd.). Ein Nachteil von Referenden ist, dass die Bürger im Unterschied zu Initiativen lediglich reagieren, nicht aber eigenständig und gegen den Willen der Regierenden Fragen auf die politische Tagesordnung setzen können (vgl. Walter-Rogg 2008: 240).

Plebiszite schließlich umfassen Verfahren, in denen die Regierung einen Vorschlag sowohl verfasst als auch die Abstimmung darüber initiiert (vgl. Walter-Rogg 2008: 240). Sie werden als öffentliche Konsultation definiert, deren Anwendung – einschließlich Thema und Zeitpunkt – durch die Staatsorgane kontrolliert wird (vgl. Kaufmann, B. 2010b: 41f.). Es handelt sich also um ein „top-down“-Instrument, das den Bürgern lediglich die Chance gibt, sich an einer Abstimmung über bereits verhandelte politische Themen zu beteiligen. Oftmals liegt sogar bereits ein Beschluss des Parlaments zum politischen Sachverhalt vor (vgl. Walter-Rogg 2008: 240). Das zumeist konsultative Plebiszit erfüllt dann die Funktion, die Legitimität der politischen Entscheidungen zu stärken (vgl. Kaufmann, B. 2010b: 41). Da im Zusammenhang mit der Einführung der EBI Plebiszite keine Rolle spielten, wird auf die Einzelheiten des Instruments im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingegangen.

Bei der Betrachtung dieser unterschiedlichen Typen und Unterformen direkter Demokratie

wird deutlich, dass immer wieder auf den Begriff des Volkes Bezug genommen wird. Wie bereits oben ausgeführt ist die Diskussion um die Existenz eines europäischen *demos* als Voraussetzung für Demokratie ein zentraler Bestandteil der Debatte um das Demokratiedefizit der EU. Zudem hat gerade die in Kapitel 3.2 erläuterte Definition von Demokratie die Ablösung des Demokratiebegriffs von der Existenz eines Volkes ermöglicht, indem Demokratie nicht mit der Existenz eines *demos*, sondern vielmehr mit politischer Gleichheit, mit der Rückbindung politischer Entscheidungen an die Bürger und mit Öffentlichkeit verknüpft wird. Hinsichtlich direkter Demokratie ist daher oft nicht vom Volk, sondern z.B. von der Wählerschaft die Rede (vgl. Kaufmann, B. 2010b: 37) oder – wie auch in der offiziellen Verordnung der EU zur EBI – von den Bürgern (vgl. ABl. EU 2011: 4).

In der wissenschaftlichen und politischen Debatte ist direkte Demokratie ein umstrittenes Thema. Obwohl sich direktdemokratische Instrumente wie bereits gezeigt als Ergänzung zu repräsentativen Strukturen in modernen Demokratien etabliert haben, werden sie nicht durchweg positiv bewertet. Einerseits würden direktdemokratische Instrumente die Rationalität politischer Entscheidungen durch mangelnde Sachkompetenz und politische Informiertheit der Bürger einschränken (vgl. Walter-Rogg 2008: 243). Gerade im Zusammenspiel mit demagogischen Tendenzen der politischen Führung gehe deshalb von direkter Demokratie sogar eine Gefahr für das politische System aus (vgl. Schmidt 2008: 352f.). Hinzu kommt, dass durch direkte Demokratie zwar die Quantität der Beteiligung, nicht aber deren Qualität verbessert würde (vgl. ebd.).

Andererseits sehen Kritiker gerade in der starken direkten Einbindung der Bürger eine Schwächung der repräsentativen Institutionen: „Vor allem das Parlament als Gesetzgeber aber auch die Parteien verlören durch eine Zunahme von Volksabstimmungen ihre Legitimation“ (Walter-Rogg 2008: 243). Damit wird direkte Demokratie als Konkurrenz oder sogar als Bedrohung für repräsentative Demokratie und nicht als deren Ergänzung verstanden (vgl. Kaufmann, B. 2010b: 34). Eine Verlangsamung der Entscheidungsprozesse würde zudem die Politikgestaltung ineffizienter werden lassen (vgl. Walter-Rogg 2008: 243).

Der Kritik wird entgegengehalten, dass die Kombination von direkten und repräsentativen Elementen eine größere Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen sowie eine Stärkung der Rolle von Minderheiten gewährleisten könne, die bislang nicht in politischen Entscheidungsprozessen beteiligt waren (vgl. Schubert/Klein 2006: 81). Ein direkter Austausch zwischen Regierenden und Regierten wirke zudem einer Dominanz der politischen Elite entgegen und stärke sowohl die Legitimation als auch die Akzeptanz der politischen Ergebnisse in der Bevölkerung. Dazu würden verlängerte und verlangsamte Entscheidungsprozesse billiger in Kauf genommen (vgl. Walter-Rogg 2008: 243f.). Schmidt (2008: 351) unterstreicht als Vorteil direkter Demokratie darüber hinaus, dass die Responsivität, also die Rückbindung politischer Entscheidungen an die Interessen der Bürger, verbessert wird. Zusätzlich käme es zu einer Versachlichung der Debatte, die auch zur politischen Bildung des Volkes bzw. der Bürger beitrage (vgl. Schmidt 2008: 351). Damit messen Befürworter direkter Demokratie dem Prinzip der Publizität eine große Bedeutung zu, da durch eine öffentliche Debatte über die abzustimmenden Themen das Bewusstsein einer Mitverantwortung in der Bevölkerung gesteigert werde (vgl. Evers 2001: 35) und gleichzeitig auch Argumente in die Debatte eingebracht werden könnten, die sonst eher überhört würden (vgl. Gross 2002: 333).

Aus diesen Ausführungen zu Vor- und Nachteilen direkter Demokratie lassen sich Motive für die unterschiedliche Positionierung von zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteuren zur EBI ableiten, die deren Aktivitäten und Verhalten im Policy Making Prozess bestimmt haben. Hierzu wird von der Annahme ausgegangen, dass mehr direkte Demokratie aus der Sicht von gewählten Amtsinhabern – unabhängig davon, ob sie ins Amt gewählt oder auf anderem Weg ernannt wurden – unpopulär sei, da sie das Prinzip der Volksherrschaft sowie in der Praxis eine Gewaltenteilung mit sich bringe (vgl. Kaufmann, B. 2010b: 33). Dieser Annahme folgend kann aus der Theorie der direkten Demokratie die Hypothese abgeleitet werden, dass die Aufnahme der EBI in europäische Verträge auf die Initiative zivilgesellschaftlicher Akteure zurückzuführen ist und nicht im Interesse der Kommission, des Rates und des EP lag.

Aus der Perspektive der Kommission wäre durch die Einführung direktdemokratischer Instrumente eine Aufweichung ihres Initiativmonopols zu befürchten, da Volks- und Agenda-Initiativen sowie Referenden den Bürgern die Möglichkeit geben, eigene Themen auf die politische Tagesordnung zu setzen und eine korrektive Rolle im Entscheidungsprozess einzunehmen. Daher wird davon ausgegangen, dass direkte Demokratie nicht im Interesse der Kommission lag, weshalb sie sich von Beginn an dagegen positioniert hat. Da jedoch die EBI aufgrund veränderter Entscheidungsstrukturen im Konvent ihren Weg in die Verfassung gefunden hat und später in den Vertrag von Lissabon überführt wurde, hat die Kommission im Prozess der rechtlichen Umsetzung die Position eingenommen, möglichst restriktive Regelungen zu fordern, um ihr Initiativmonopol aufrecht zu erhalten, so die Vermutung. Gleiches gilt für den Rat, jedoch mit dem Unterschied, dass dieser nicht um sein Initiativrecht fürchten musste, sondern seine starke Position im Entscheidungsgefüge der EU aufrecht erhalten wollte.

In Bezug auf die Bedeutung des EP innerhalb der politischen Entscheidungsverfahren haben die Ausführungen zur direkten Demokratie gezeigt, dass direktdemokratische Einbindung und Beteiligung der Bürger als Schwächung der Rolle eines Parlaments als repräsentative Institution aufgefasst werden kann. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des EP wurden in den vergangenen Jahren kontinuierlich ausgebaut, sodass seine Rolle im politischen Machtgefüge der EU gestärkt wurde. Vor diesem Hintergrund wird von der Vermutung ausgegangen, dass auch das EP als repräsentative Institution bzw. seine Vertreter im Konvent und dem sich anschließenden Zeitraum bis hin zur rechtlichen Ausgestaltung eine kritische Position zur Einführung direktdemokratischer Elemente eingenommen und sich für eine restriktive Umsetzung der EBI eingesetzt haben.

Einzig zivilgesellschaftliche Akteure, so die Hypothese, die im Sinne der Repräsentationsfunktion als Sprachrohr der Bevölkerung fungieren und deren Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einspeisen, befürworteten die Einführung direktdemokratischer Instrumente in der EU – einerseits, um dem sinkenden Vertrauen der Bürger in die EU-Institutionen entgegen zu wirken, andererseits, um einen Mangel an Partizipationsmöglichkeiten auszugleichen. Vermutlich

setzten sich die beteiligten ZGO deshalb für die Einführung und eine bürgerfreundliche Umsetzung der EBI ein.

3.2.3 Partizipative Demokratie

In der theoretischen Auseinandersetzung mit dem Demokratiedefizit der EU rückten neben der direkten Demokratie in den letzten Jahrzehnten Ansätze partizipativer Demokratie in den Blick. Diese Entwicklung ist – analog zum Aufleben des Konzepts der Zivilgesellschaft – auf eine Kritik an und eine Abgrenzung von eliten- und rein outputzentrierten Demokratietheorien zurückzuführen, die die politikwissenschaftlichen Debatten des 20. Jahrhunderts beherrschten (vgl. Freise 2008b: 9). Verschiedene Ansätze haben sich herausgebildet, denen jedoch gemein ist, dass sie gesellschaftlicher Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen neues Gewicht beimessen (vgl. Huget 2007: 143). Erst wenn möglichst viele Mitglieder der Gesellschaft am politischen Geschehen teilhaben können, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben oder Seinen-Teil-Geben, ist diesen Ansätzen zufolge ein politisches System legitim oder stabil (vgl. Schmidt 2008: 236). Mit diesem Anspruch wird also die Frage in den Mittelpunkt gerückt, „wie die demokratische Kontrolle und Rückbindung von Herrschaft ‚jenseits‘ des etablierten Modells parlamentarischer Kontrolle erfolgen kann“ (Kohler-Koch et al. 2004: 223).

Wie im Ansatz der direkten Demokratie ist es das Hauptanliegen der partizipativen Demokratietheorien, repräsentativ verfasste politische Systeme durch Verfahren und Instrumente zu erweitern, die eine Beteiligung über die Möglichkeit zur Teilnahme an Wahlen hinaus erlauben (vgl. Huget 2007: 141). Nur so könne zu einer bewussten Politisierung und zu einer Gemeinwohlorientierung breiter Bevölkerungsschichten beigetragen werden (vgl. Huget 2007: 141). Damit bleibt Demokratie nicht auf die politische Sphäre beschränkt, sondern wird als Lebenspraxis aufgefasst, die sich auf die anderen Sphären, insbesondere die ökonomische, ausdehnen soll (vgl. ebd.). Partizipation dient also einerseits als Instrument gesellschaftlicher Emanzipation, andererseits als Rückbindungsmechanismus politischer Willensbildungsprozesse an die Politikbetroffenen (vgl. Kohler-Koch 2011c: 24).

Im Folgenden werden die assoziative und die deliberative Demokratie als zwei verschiedene Ansätze partizipativer Demokratietheorien beleuchtet.

Assoziative Demokratie

Vertreter der assoziativen Demokratie konzentrieren sich primär auf die Demokratisierung der mittleren Ebene zwischen Staat und Gesellschaft. Im Zentrum der assoziativen Demokratie stehen Verbände, Vereinigungen und Bewegungen, die neben weiteren Optionen gesellschaftlicher Partizipation an politischen Prozessen auch die Möglichkeit einer gesellschaftlichen Selbststeuerung und Chancen für eine verbesserte Implementierung politischer Entscheidungen schaffen (vgl. Blatter 2007a: 276). Der Zivilgesellschaft wird die Rolle zugesprochen, gesellschaftliche Interessen und Präferenzen themenspezifisch und funktional durch ZGO in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen (vgl. Huget 2007: 121). Somit wird die parlamentarische Repräsentation durch die Integration von zivilgesellschaftlichen Verbänden in bestehende politische Strukturen und Institutionen ergänzt, ohne diese jedoch abzulösen. Im Unterschied zur direkten Demokratie verbleibt „die letzte Entscheidungsmacht [...] bei diesen politischen Institutionen“ (Eising 2001: 294).

Die Integration von ZGO in das politische System kann dabei auf zweierlei Weise erfolgen: Entweder wird autoritative Gewalt an einzelne nicht-staatliche Akteure oder an repräsentative Gruppen von Organisationen übertragen, oder zivilgesellschaftliche Akteure übernehmen vermittelnde Funktionen (vgl. Hüller 2010: 118). Ein Beispiel für letzteres ist gegeben, „wenn sich staatliche Akteure im Entscheidungsprozess wesentlich auf die Beiträge aus der Zivilgesellschaft stützen (auf Expertise und Forderungen)“ (ebd.). Die Delegation von autoritativer Macht an einzelne nicht-staatliche Akteure hat hingegen zum Ziel, zu einer Dezentralisierung der Macht und zur Steigerung von Effektivität beizutragen (vgl. Huget 2007: 190f.) und damit die Rückbindung der politischen Entscheidungen an die Interessen der Politikbetroffenen zu stärken.

Neben dem Prinzip der Rückbindung politischer Entscheidungen an die Gesellschaft wird in der assoziativen Demokratie dem Prinzip der politischen Gleichheit eine wichti-

ge Rolle zugeschrieben. Mit Blick auf die EU lassen sich Ungleichgewichte bei der Repräsentation von Interessen empirisch feststellen, da wirtschaftliche gegenüber öffentlichen Interessen überrepräsentiert sind (vgl. Walk 2008: 81). Diese erklären sich z.B. durch unterschiedliche Ressourcenausstattung von ZGO oder durch eine differente Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessen, sodass eventuell steuernde Eingriffe der politischen Institutionen zur Herstellung eines Gleichgewichts notwendig seien (vgl. Huget 2007: 184f.).

Eine assoziative Demokratisierung sei nur im Zusammenhang mit einer systematischen Ausweitung partizipativer Elemente sinnvoll und könne durch andere Demokratiemodelle, wie die deliberative Demokratie, unterstützt werden (vgl. Walk 2008: 81). Auf diese wird im folgenden Abschnitt eingegangen.

Deliberative Demokratie

Hinter dem Begriff der deliberativen Demokratie, die maßgeblich auf Jürgen Habermas zurückgeht, verbirgt sich eine Reihe verschiedener Konzeptionen.¹⁵ Ihnen allen ist der Begriff der Deliberation gemein, die auf die Entwicklung optimaler Lösungskonzepte abziele (vgl. Göler 2006: 31). Dazu sei eine argumentativ abwägende, verständigungsorientierte Beratschlagung erforderlich, die in Anlehnung an die Naturwissenschaften auf einem offenen, rationalen Diskurs beruht, der der Suche nach der „Wahrheit“ verpflichtet ist (Göler 2006: 31).¹⁶ Um gemeinsame und unter demokratiethoretischen Aspekten legitime Entscheidungen treffen zu können, muss durch Diskussion und Deliberation ein rationales Einverständnis zwischen den verschiedenen Akteuren hergestellt werden. Nur so könnten gemeinsame Probleme zugleich effektiv und gemeinschaftlich gelöst werden (vgl. Frisch 2007: 717).

Zentral sind die Verfahren, über die verschiedene Akteure in demokratisch legitimierte Entscheidungen einbezogen werden. Als Voraussetzung für funktionierende Diskurse

¹⁵ Im Folgenden wird die deliberative Demokratie dargestellt, ohne dass im Rahmen dieser Arbeit konkret auf die Unterschiede zwischen Konzepten einzelner Autoren eingegangen werden kann. Einen detaillierten Überblick über die verschiedenen Ansätze geben z.B. Hüller (2005) und Huget (2007).

¹⁶ Ausgangspunkt dieser Überlegung ist die Theorie des kommunikativen Handelns von Habermas (1981).

werden die Einbindung aller Beteiligungsberechtigten sowie deren Gleichheit bezüglich der Zugangschancen und der Teilnahme an den Diskursen angeführt (vgl. Schmidt 2008: 243). Nur so könne gewährleistet werden, „dass alle relevanten Argumente in die Entscheidungsfindung einfließen“ (Göler 2006: 33). Zudem steige die Wahrscheinlichkeit, „Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren, die aus einem fairen Prozess, der auch Minderheitspositionen berücksichtigt, hervorgegangen und gut begründet sind“ (Frisch 2007: 718).

Darüber hinaus sei erforderlich, dass die Diskurse öffentlich geführt werden und zwar so, dass alle eingebrachten Argumente nachvollziehbar und transparent sind (vgl. Göler 2006: 33). Die Existenz einer Öffentlichkeit wird daher oft als notwendige Bedingung deliberativer Demokratie genannt. „Allein experten-dominierte deliberative Arenen werden den normativen Anforderungen des Modells nicht gerecht, sofern sie nicht von einer politischen, kritischen Öffentlichkeit begleitet werden“ (Frisch 2007: 723). Damit wird auf das oben benannte demokratische Prinzip der Publizität Bezug genommen. Für die Existenz einer begleitenden Öffentlichkeit werden aus deliberativ-demokratischer Perspektive zivilgesellschaftliche Akteure in die Verantwortung genommen. Zivilgesellschaft fungiert als Ort der Interessenartikulation und der Problemthematisierung (vgl. Nanz/Steffek 2005: 82), gerade auch im Hinblick auf transnationale oder supranationale Systeme. In Bezug auf die EU käme einer europäischen Zivilgesellschaft die Funktion zu, Gemeinwohlinteressen in den politischen Prozess hinein zu transportieren und damit zur Demokratisierung des Regierens jenseits des Nationalstaats beizutragen (vgl. ebd.: 83).

Zur Bestimmung des deliberativen Charakters von Politik fasst Frisch (2007: 722f.) fünf Kriterien zusammen: Universalität, Freiheit, Rationalität, Öffentlichkeit und Responsivität. Universalität bezieht sich auf die Analyse von Zugangschancen der von politischen Entscheidungen Betroffenen zu den Beratungen. Freiheit hingegen zielt auf den freien Austausch von Argumenten ab, während Rationalität auf Konsensbildung ausgerichtet ist. Es gilt, Fragen des Gemeinwohls in einer argumentativen Auseinandersetzung zu diskutieren und nicht, Einzelinteressen durchzusetzen. Öffentlichkeit, wie bereits oben ausgeführt wurde, fokussiert sowohl den Zugang zu Informationen und Dokumenten als auch

die öffentlich stattfindende Beratung. Und Responsivität schließlich rückt die Frage nach der Rückbindung politischer Entscheidungen an die eingebrachten Anliegen und Argumente in den Mittelpunkt.

In der wissenschaftlichen Literatur zum Demokratiedefizit der EU ist das Konzept deliberativer Demokratie vor allem zur Analyse des Konvents zur Zukunft der EU in den Jahren 2002/03 herangezogen worden (vgl. Göler 2006/Maurer 2003), der in die Entstehungsphase der EBI fällt. Im Folgenden soll daher untersucht werden, inwiefern die Phasen des Entstehungsprozesses der EBI deliberative und assoziative Charakteristika aufwies, die die Rollen zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure bei der Einführung des Instruments beeinflusst haben. Es wird von der in Kapitel 1.1 formulierten Hypothese ausgegangen: Je stärker eine Phase durch Elemente assoziativer und deliberativer Demokratie charakterisiert war, desto größere Einflussmöglichkeiten hatten zivilgesellschaftliche Akteure auf die Einführung und Ausgestaltung der EBI. Diese Vermutung gilt insbesondere für den Konvent der EU, durch den bestehende Entscheidungsmuster des typischen, europäischen Policy Cycle aufgebrochen wurden. Dies hat zu einer Aufweichung des Initiativmonopols der Kommission geführt und das Agenda Setting der direkten Demokratie erst ermöglicht.

Ob sich die beiden aus der Theorie der direkten und der partizipativen Demokratie abgeleiteten Hypothesen verifizieren lassen, wird in den folgenden Kapiteln analysiert.

4. Der Entstehungsprozess der EBI

Nachdem im vorigen Kapitel die theoretischen Grundlagen für die Untersuchung des Entstehungsprozesses der EBI dargelegt wurden, folgt nun die empirische Überprüfung der Hypothesen. Dazu wird in diesem Kapitel der Entstehungsprozess der EBI einer detaillierten Analyse unterzogen. Auf der Grundlage ausgewählter Dokumente und mithilfe der durchgeführten Interviews werden die einzelnen Phasen von den ersten Ideen zur Einführung direkter Demokratie in der EU über die Verhandlungen im Verfassungskonvent bis hin zur Verabschiedung der Verordnung über die EBI chronologisch rekonstruiert. Damit soll die Grundlage für eine Bewertung der verschiedenen Rollen zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure geschaffen und gleichzeitig nachvollzogen werden, inwiefern die spezifischen Charakteristika der einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses die Aufnahme direktdemokratischer Elemente in europäisches Primärrecht und die spätere Ausgestaltung der EBI beeinflusst haben.

4.1 Erste Ideen zur Einführung direkter Demokratie in der EU

Im Zuge der weitreichenden geopolitischen Veränderungen in Europa in den Jahren um 1989, ausgelöst durch das Ende des Kalten Krieges, wurde die Forderung nach direktdemokratischen Instrumenten lauter. Die einsetzende politische Transformation in den Staaten Mittel- und Osteuropas von diktatorisch-geprägten hin zu demokratischen Systemen rückte die Frage nach der Qualität von Demokratie in Westeuropa in den Blick. Bisherige Legitimationsketten wurden hinterfragt. Zugleich war in Bezug auf die EU ein Wandel von einer Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer immer stärker politisch ausgerichteten Union erkennbar. „Spätestens mit dem Euro ist klar geworden, oder mit dem Maastricht-Vertrag, dass die EU mehr ist als ein Binnenmarkt oder eine reine wirtschaftspolitische Veranstaltung“ (Interview). Die Einführung des Vertrags von Maastricht im Jahr 1992 führte zu einer Erweiterung der Kompetenzen der EU über den wirtschaftlichen Bereich hinaus, sodass nunmehr auch eine politische Integration stattfinden konnte. Außerdem wurde die Unionsbürgerschaft eingeführt, die „die europäischen Bürger nicht nur als juristische, sondern auch als politische Wesen begründete“ (Interview).

Vor diesem Hintergrund zeigte sich sowohl in nichtstaatlichen Organisationen als auch in der Wissenschaft ein gesteigertes Interesse an transnationaler, direkter Demokratie (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 52). Gerade mit Blick auf die demokratische Qualität der in zunehmendem Maße politisch ausgerichteten EU wurden Legitimationsfragen laut und das „Prinzip der partizipativen und direkten Demokratie wurde [...] zu einem großen Thema“ (Interview). Das Problem wurde wahrgenommen, ohne dass es jedoch den Weg auf die politische Agenda schaffte.

Im Kontext dieser Problemwahrnehmung bildete sich als eine von vielen Initiativen das 1991 gegründete europäische Netzwerk eutopia, ein Netzwerk für transnationale direkte Demokratie in Europa (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 51). Diese Bürgerbewegung setzte sich für ein direktdemokratisch verfasstes Europa ein und entwarf „sowohl Methoden zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Entwicklung einer transnationalen Verfassung als auch die ersten direktdemokratischen Elemente für eine solche Verfassung“ (ebd.: 52). Auf mehreren Treffen von eutopia u.a. in Trient 1994 und in Rostock folgte die Erklärung: „Wir brauchen eine Europäische Union, die auch direkte Demokratie einbezieht, unter anderem eine Bürgerinitiative“ (Interview). Mitglieder dieses Netzwerks waren wissenschaftliche und politische Befürworter direkter Demokratie, darunter auch Vertreter des Vereins Mehr Demokratie (vgl. Wiegand 2006: 509).

Erste Versuche seitens institutioneller Akteure, die Forderung nach Elementen direkter Demokratie in die EU hineinzutragen, wurden bereits Ende der 1980er Jahre unternommen. Das EP hat 1988 in einer Resolution das Problem des Demokratiedefizits formuliert und als Lösung die Konsultation der Bürger und deren Partizipation am politischen Prozess der EU gefordert (vgl. ABl. EG 1988: 231f.). Desgleichen hat sich die Kommission unter Präsident Delors für die Stärkung der Demokratie in der EU ausgesprochen, auch wenn sie im Hinblick auf die konkrete Umsetzung eher zurückhaltend blieb, um ihr Initiativmonopol nicht zu gefährden (vgl. Interview). Diese Zurückhaltung gegenüber spiegelt sich auch in dem Umstand wieder, dass in dem oben genannten Weißbuch primär die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft und nicht die direkte Beteiligung der Bürger am politischen Prozess betont wird (vgl. Maurer/Vogel 2009: 9).

Auf der Regierungskonferenz in Amsterdam 1996/97 wurde erstmalig die konkrete Forderung nach einer Bürgerinitiative von italienischen und österreichischen Delegierten, die dem Netzwerk eurotopia nahestanden, artikuliert. Sie legten einen Entwurf für die Einführung einer Bürgerinitiative nach österreichischem Modell vor (Interview). Es kristallisierte sich jedoch schnell heraus, dass der Vorschlag nicht mit dem politischen System der EU zu vereinbaren war, sodass er nicht weiter verfolgt wurde (Interview). Das von Bürgerinitiativen und einzelnen politischen Akteuren erkannte Problem des Demokratie-defizits sowie dessen mögliche Lösung durch direktdemokratische Instrumente schaffte also zu diesem Zeitpunkt noch nicht den Sprung auf die politische Agenda. Trotz rhetorischer Bekenntnisse zur Bedeutung der Demokratie für eine weitergehende Integration wurde keine Notwendigkeit politischen Handelns gesehen. Dennoch war die grundsätzliche Idee der Einführung direkter Demokratie damit „officialisiert“ (ebd.: 109) und eine Grundlage für das anschließende Handeln geschaffen.

Die Notwendigkeit, dass das Problem nicht nur einer gesellschaftlichen Beachtung und rhetorischer Bekenntnisse bedarf sondern auch politische Bearbeitung erfordert, wurde im Zuge der Ratifizierung des Vertrags von Nizza im Jahr 2001 deutlich, als die irische Bevölkerung den Vertrag von Nizza in einem Referendum ablehnte (Interview). Dem Vertrag gingen zähe Verhandlungen voraus, in denen nicht alle drängenden Fragen der institutionellen Neuordnung der Union abschließend geklärt werden konnten. Deshalb wurde dem Vertrag eine Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union hinzugefügt, in der betont wurde, „dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen“ (ABl. EG 2001: 86). Die zentrale Frage war: „Was kann man wie im Sinne von ‚mehr Demokratie‘ in Europa verändern?“ (Interview).

Auch in der ein Jahr später abgegebenen Erklärung von Laeken, in der die Weiterbearbeitung der offen gebliebenen Fragen im Vertrag von Nizza und die weitergehende Reform der EU angestoßen wurde, wies der Europäische Rat auf die Dringlichkeit hin, die EU demokratischer zu gestalten und die Distanz zwischen den Bürgern und den politischen Organen zu verringern (vgl. EU-Rat

2001: 19f.). Um die Weiterentwicklung der EU und die Debatte der zentralen Fragen zu gewährleisten, ist in der Erklärung die Einberufung eines Konvents zur Zukunft Europas vorgesehen, dem „die Aufgabe zu[fällt], die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen“ (ebd.: 24).

4.2 Die EBI im Verfassungskonvent

Die Einberufung eines Konvents zur Weiterentwicklung der EU knüpfte an die positiven Erfahrungen mit dem Grundrechtekonvent an, der in den Jahren 1999/2000 tagte. Dieser hatte die Aufgabe, eine Charta der Grundrechte der EU zu erarbeiten (vgl. EU-Rat 1999: 43). Zudem versprachen die Erfahrungen der vorangegangenen Verhandlungen zum Vertrag von Nizza auch bei weiteren institutionellen Reform Schwierigkeiten (vgl. Kohler-Koch 2011b: 34). Während der Grundrechtekonvent mit der Erarbeitung der Grundrechtecharta noch einen sehr beschränkten Auftrag hatte, war der Verfassungskonvent der erste, „der sich mit einer umfassenden Reform des Primärrechts befasste“ (Göler 2006: 12).

Zentrale Akteure im Grundrechtekonvent waren damals der heutige Europaabgeordnete Jo Leinen und der Vertreter des Deutschen Bundestages Jürgen Meyer, begleitend aber auch die NRO Mehr Demokratie, vertreten durch Michael Efler. Diese Akteure setzten sich für ein europaweites Referendum über die Charta der Grundrechte und die später folgende Verfassung ein (Interview). „[...] mehr Demokratie wagen“ (Brandt 1969: 1) – das war in Anlehnung an Willy Brandts berühmte Formulierung die Grundidee, die auch in den Verfassungskonvent, der in den Jahren 2002 und 2003 getagt hat, hineingetragen wurde (Interview).

Die Arbeit dieses ursprünglich als Konvent über die Zukunft Europas eingesetzten Gremiums, das sich überwiegend aus Vertretern nationaler Parlamente und des EP zusammensetzte, stellt in der Geschichte der EU eine revolutionäre Abkehr von der bisherigen Praxis der Gesetzgebung dar (vgl. Kohler-Koch 2011b: 35). Der Konvent reflektiert „ein bewusstes Abrücken vom üblichen Verfahren der Regierungskonferenz“ (Geiger 2005: 153). Mit dem Konvent wurde also eine neue Akteurskonstellation geschaffen, die alterna-

tive Lösungsvorschläge in den Blick rücken ließ (vgl. Kohler-Koch 2011b: 34).

In diesem Sinne stellt der Verfassungskonvent mit Blick auf den Policy Cycle in der EU eine Ausnahme dar. Das formale Initiativrecht der Kommission im Bereich der Gesetzgebung und des Agenda Settings sowie die zentrale Stellung des intergouvernemental agierenden Rates in Fragen der Weiterentwicklung des Primärrechts wurden durch eine neue Akteurskonstellation durchbrochen. Alle Mitglieder des Konvents, also Vertreter nationaler Regierungen und Parlamente, Europaparlamentarier, Kommissionsvertreter sowie Vertreter der Regierungen und Parlamente der beitragswilligen Länder (vgl. EU-Konvent 2003b), verfügten über das gleiche Recht: Sie konnten auf der Grundlage fristgerecht eingereichter Anträge an das Präsidium Themen auf die Tagesordnung des Konvents setzen (vgl. EU-Konvent 2002b: 2). Zudem galten sie als mandatsfrei und ungebunden (vgl. Maurer 2005: 104). „Ihre einzige, gemeinsame Verpflichtung bestand in der Bereitschaft, an der Erreichung eines für alle tragbaren Ergebnisses mitzuwirken“ (ebd.).

Zum Erreichen dieses Konsenses folgten die Mitglieder der „Logik überzeugender Argumentation und Argumente“ (ebd.), sodass nationalen Trennlinien und Vetopositionen, die vorangegangene Regierungskonferenzen dominiert hatten, in den Hintergrund treten konnten. Lediglich das Präsidium stellte hinsichtlich der Gleichstellung der Konventsmitglieder eine Ausnahme dar. Das Präsidium, dessen Vorsitz bereits in der Erklärung von Laeken durch den Europäischen Rat ernannt wurde (vgl. EU-Rat 2001: 6), nahm eine bedeutungsvolle Rolle ein und fungierte als zentrales Steuerungsgremium (vgl. Maurer 2005: 115). Zu seinen Aufgaben gehörten die Bestimmung der Tagesordnung, die Vorlage von Textentwürfen, die Berücksichtigung von Änderungsanträgen sowie die Feststellung, wann ein Konsens erreicht war (vgl. Göler 2006: 101). Damit kann das Präsidium als eigentliches Entscheidungsorgan im Konvent bezeichnet werden (vgl. Häfner 2010: 7).

Auch die Unterteilung der Arbeit des Konvents in verschiedene Phasen wurde vom Präsidium eingeführt: Auf eine Phase der Anhörung im Plenum folgte eine Phase in Arbeitsgruppen, bevor die Ergebnisse in der abschließenden Redaktions- und Reflexionsphase zusammengetragen und für den fina-

len Verfassungsvertrag formuliert wurden (vgl. Maurer 2005: 116). Die erste Phase der Anhörung war dabei nicht auf die Erarbeitung konkreter Ergebnisse ausgerichtet, sondern zeichnete sich durch einen „relativ unspezifische[n] Gedankenaustausch“ (ebd.) aus, der dazu diente, allgemeine Leitlinien für die weitere Integration der EU zu entwickeln und einen Überblick über die verschiedenen Positionen der Mitglieder des Konvents zu gewinnen. Die transparente und offene Arbeitsweise des Konvents in der Anhörungsphase wurde dadurch untermauert, dass alle Plenarsitzungen öffentlich waren und alle Dokumente zeitnah auf den Internetseiten des Konvents zugänglich gemacht wurden (vgl. ebd.).

In der sich anschließenden Phase der Arbeitsgruppen herrschte hingegen eine deutlich intimere Arbeitsatmosphäre, da die Arbeit in kleineren Kreisen und unter geringerer Beobachtung der Öffentlichkeit stattfand (vgl. ebd.). Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden am Ende dieser Phase vom Präsidium aufgenommen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse legte das Präsidium erste Artikelentwürfe vor und läutete die Reflexionsphase des Konvents ein, in der der endgültige Verfassungstext formuliert wurde (vgl. ebd.: 120). Während die vorangegangenen Arbeitsphasen des Konvents primär durch einen offenen und diskursiven Arbeitsstil geprägt waren, traten nun nationale Trennlinien wieder verstärkt in den Vordergrund der Verhandlungen, sodass die Schlussphase des Konvents auch als „Vorregierungskonferenz“ bezeichnet werden kann (vgl. Maurer 2005: 121).

Vor dem Hintergrund dieser drei Phasen des Konvents wird im Folgenden der Entstehungsprozess der EBI nachgezeichnet. Es soll nachvollzogen werden, inwiefern die veränderten Verfahren des Agenda Setting, der Politikformulierung und -entscheidung im Konvent gegenüber traditionellen Regierungskonferenzen dazu beigetragen haben, dass das Instrument in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden konnte.

4.2.1 Anhörungsphase

Mit der Eröffnung des Konvents am 28. Februar 2002 wurde die erste Phase der Konventsarbeit eingeleitet. In dieser Zeit trafen die Mitglieder des Konvents einmal im Monat in Brüssel im Rahmen des Plenums zusam-

men, um zunächst Leitlinien für mögliche Integrationsprojekte zu entwickeln und einen allgemeinen Überblick über die verschiedenen im Konvent vertretenen Einstellungen und Positionen zu erhalten. Das Präsidium betonte in der Eröffnungssitzung die Notwendigkeit, auch den Dialog mit Vertretern der Zivilgesellschaft zu suchen und deren Interessen in den Konventsdiskussionen zu berücksichtigen (vgl. EU-Konvent 2002c: 2). Dazu war bereits in der Erklärung von Laeken die Einrichtung eines Forums der Zivilgesellschaft vorgesehen, das allen Organisationen offen stand, die die Zivilgesellschaft repräsentieren (vgl. EU-Rat 2001: 25). Im Rahmen einer Interseite konnten die beteiligten ZGO ihre Beiträge zum Konvent veröffentlichen. Dabei wurden in diesem formellen Kontext auch die Fragen nach einer stärkeren Beteiligung der Bürger und nach der Einführung direkter Demokratie erörtert (vgl. Interview).

Die Diskussion über die Einführung direkter Demokratie in der EU wurde in der Anhörungsphase über den Rahmen des Forums der Zivilgesellschaft hinaus auf informeller Ebene primär von zwei zentralen Akteuren geführt. Einer dieser Akteure war Mehr Demokratie, „ein überparteilicher, gemeinnütziger Verein, der sich 1988 mit dem Ziel gründete, die Möglichkeiten direkter Mitbestimmung für Bürgerinnen und Bürger zu fördern und auszubauen“ (vgl. Mehr Demokratie 2012). Mehr Demokratie gründete, inspiriert durch die Arbeit von eurotopia und deren Forderungen nach einer grenzübergreifenden direkten Demokratie, das internationale Netzwerk Democracy International (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 52).¹⁷ DI fungierte als Dachverband für eine Reihe von NRO¹⁸, die sich dafür einsetzten, die Idee direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung voran zu treiben (vgl. DI 2012i). „Es war diese Gruppe, die zusammen mit dem neu gegründeten Initiative and Referendum Institute Europe die Ideen von ‚eurotopia‘ für eine grenzübergreifende direkte Demokratie [...] am aktivsten vertrat“ (Kaufmann, B. 2010a: 52). Neben DI hat sich also das wissenschaftliche Institut IRIE – das sich selbst als „transnational

think-tank dedicated to research and education on the procedures and practices of modern direct democracy“ (IRIE 2012) definiert – zu einem wichtigen Akteur für die Förderung transnationaler direkter Demokratie in Europa zur Zeit des Konvents entwickelt.

Mit Beginn des Konvents verfolgten beide Akteure das gleiche inhaltliche Ziel: „Wir wollen [...] auf europäischer Ebene mehr Mitsprache der Bevölkerung durchsetzen“ (Interview) und somit der Verwässerung von Demokratie entgegen wirken (Interview). Zum Erreichen dieses Ziels musste es zunächst jedoch gelingen, das Thema direkter Mitbestimmung und -entscheidung auf die politische Tagesordnung des Konvents zu setzen. Ausgehend von der Annahme, dass nur durch direkte Demokratie bestehende Probleme hinsichtlich des Repräsentations- und Delegationsprinzips über Wahlen auf der europäischen Ebene kompensiert werden könnten (vgl. ebd.), forcierten DI und IRIE im März 2002 die Diskussion über ein transnationales, europaweites Referendum. Gemeinsam mit Mitgliedern des Konvents und interessierten Bürgern diskutierten sie im Rahmen des European Convention Network auf der Grundlage eines Strategiepapiers des IRIE die zentralen Aspekte der Einführung eines solchen Instruments. IRIE verstand sich dabei als beratende und unterstützende Organisation:

*„We wish to assist and advise all those, both inside and outside the EU Convention, who are dealing with I&R [initiative and referendum, J. A.] questions, by providing direct knowledge (at meetings, hearings, electronically), information (publications, website) and events (seminars, conferences).“
(Kaufmann/Lamassoure/Meyer 2003: 220)*

Die Strategie von DI und IRIE war in der ersten Phase des Konvents demnach darauf ausgerichtet, die von ihnen wahrgenommene Lösungsoption direktdemokratischer Instrumente für das Demokratiedefizit der EU durch Diskussionen und durch die Bereitstellung von Hintergrundinformationen in Form von Publikationen ins Bewusstsein der Konventsmitglieder zu rücken. Da sie selber nicht die Möglichkeit hatten, über das Forum der Zivilgesellschaft hinaus direkten Einfluss auf die Diskussionen im Konvent zu nehmen, war es erforderlich, Mitglieder des Konvents von der Idee und der Notwendigkeit der Ein-

¹⁷ Um Missverständnissen vorzubeugen, muss darauf hingewiesen werden, dass Mehr Demokratie während des Konvents auf deutscher Ebene unter seinem deutschen Namen agierte. In Brüssel hingegen agierte das Netzwerk unter dem Namen Democracy International.

¹⁸ NRO, die sich in diesem Netzwerk engagieren, sind u.a. Referendum Platform, Initiative für mehr Demokratie und Balkan Assist (vgl. DI 2012f).

führung direktdemokratischer Instrumente zu überzeugen, damit diese als Sprachrohr ihrer Interessen auftreten konnten. „Die NGOs hatten bei einigen Parlamentarierinnen und Parlamentariern Verbündete und wir haben versucht, dieses Thema in die öffentliche Debatte und auch in die Debatten des Konvents zu bekommen“ (Interview). Zudem wurde die Anfangsphase der Konventsarbeit dazu genutzt, Ideen auszutauschen und Konzepte für die konkrete Gestaltung transnationaler, direktdemokratischer Instrumente zu entwickeln, da es kein vergleichbares Modell gab, das als Vorbild hätte dienen können (vgl. Kaufmann, S. 2011).

4.2.2 Arbeitsgruppenphase

Die Phase der Arbeitsgruppen, die ab Juni 2002 einsetzte, ist im Hinblick auf die Entwicklung der EBI im Konvent nicht besonders hervorzuheben. Zwar konnten die Mitglieder des Forums dem Konvent ihre Beiträge und Ideen in der Plenarsitzung am 24./25. Juni vorstellen. Jedoch waren die Redezeiten der beteiligten Organisationen zeitlich sehr begrenzt und eine Diskussion über die Vorschläge mit den Mitgliedern des Konvents wurde nicht geführt (vgl. Göler 2006: 89). Die während der Plenarsitzung vorgestellten Ideen blieben also vom Konvent weitestgehend unbeachtet und fanden „in den Beratungen so gut wie keinen Niederschlag“ (ebd.). Der „Konvent insgesamt und das für den Dialog mit der Zivilgesellschaft zuständige Präsidiumsmitglied Jean-Luc Dehaene [haben es] nicht verstanden, einen kontinuierlichen und strukturierten Dialog mit der Zivilgesellschaft [...] zu gewährleisten“ (Heuser 2003: 18). Es lässt sich also schlussfolgern, dass das Forum keinen nennenswerten Einfluss auf die Diskussionen im Konvent hatte und eine tatsächliche Beteiligung der Zivilgesellschaft auf diesem formellen Weg nicht stattgefunden hat (vgl. Göler 2006: 89).

Die beiden zentralen zivilgesellschaftlichen Akteure der Anhörungsphase waren gegenüber dem Forum unterschiedlich eingestellt. IRIE hat die Chance der formellen Einflussnahme wahrgenommen und sich an der Arbeit im Forum beteiligt (vgl. EU-Konvent 2002a: 3), auch wenn kein sichtbarer Erfolg hinsichtlich der Einführung direktdemokratischer Instrumente erreicht werden konnte. Dagegen hat sich DI in dieser Phase des Konvents stärker auf informeller Ebene engagiert und das Lobbying für die Forderungen

nach direktdemokratischen Instrumenten übernommen, indem immer wieder Gespräche mit Konventsmitgliedern geführt wurden (Interview).

In den Arbeitsgruppen des Konvents selbst spielte die direkte Demokratie keine erkennbare Rolle, sodass den Vertretern von IRIE und DI nur die Möglichkeit blieb, an der konzeptionellen Ausgestaltung des Instruments weiterzuarbeiten und auf individueller Ebene den Kontakt zu den Mitgliedern des Konvents zu intensivieren (vgl. Efler 2003: 47). Dazu wurde im September 2002 eine Konferenz zur direkten Demokratie veranstaltet, deren Teilnehmerzahl, die bei knapp über hundert lag, ein zunehmendes und breites Interesse am Thema der direkten Demokratie verdeutlichte (vgl. ebd.). Die Ergebnisse der Konferenz fasste IRIE in einem Strategiepapier zusammen, das Vorschläge für die Einführung von Initiativrechten und von nationalen Referenden über die Verfassung beinhaltete (vgl. Kaufmann/Lamassoure/Meyer 2003: 225).

Unterstützung für die Forderung nach Referenden über den Verfassungsvertrag in den Mitgliedstaaten bekamen IRIE und DI von der European Referendum Campaign, die im November 2002 als unabhängiges, überparteiliches Netzwerk von NRO und Einzelpersonen unter dem Dach von DI gegründet wurde (vgl. DI 2012a). Die ERC hat es sich zum Ziel gemacht, Aktivitäten auf lokaler Ebene zu unterstützen, die auf die Einführung von Referenden über den Europäischen Verfassungsvertrag ausgerichtet waren. Auf einer Konferenz in Bratislava kamen über achtzig Teilnehmer aus 22 Ländern zusammen, um sich über ihre Ideen der ERC auszutauschen und sich auf konkrete Forderungen festzulegen (vgl. DI 2012d). Als Dachorganisation der ERC stellte DI die notwendige Infrastruktur für die Realisierung der Kampagne zur Verfügung. Dazu zählten ein Webauftritt, die Bereitstellung von Informationen, Recherchetätigkeiten, strategische Beratung sowie die Erstellung wissenschaftlicher Studien und die Durchführung von Veranstaltung (vgl. DI 2012a). Die ERC konnte also in bestehende Strukturen eingegliedert werden, die zum Erfolg der Kampagne beigetragen haben: Insgesamt 293 Organisationen und 97 Konventsmitglieder unterzeichneten den Aufruf der ERC zu gleichzeitig stattfindenden Referenden in den Mitgliedstaaten über den Verfassungsvertrag (vgl. DI 2012h). Diese breite Unterstützung der ERC sowie

die Tatsache, dass Michael Efler von Mehr Demokratie/DI und Bruno Kaufmann als Vertreter des IRIE bei der Konferenz in Bratislava teilgenommen haben (vgl. DI 2012d), trugen dazu bei, dass eine enge Verbindung zwischen den zentralen zivilgesellschaftlichen Akteuren der Konventszeit und der ERC bestand. DI und IRIE konnten also auf die Mitarbeit von Aktivisten für direkte Demokratie aus der gesamten EU zählen.

Anfänglich stieß der Vorschlag nationaler Referenden über die Verfassung vor allem bei Mitgliedern des EP auf Widerstand (vgl. Efler 2003: 47): „We faced strong opposition to our proposal for national referendums in every member state on the same day, which we considered from the outset as the only legally possible and politically feasible way.“ Der Alternativvorschlag eines europaweiten Referendums, also einer europäischen Volksabstimmung, erhielt trotz der Tatsache, dass dazu eine Änderung bestehender europäischer Verträge erforderlich wäre, mehr Zuspruch bei den Parlamentariern (vgl. Efler 2003: 47). Dennoch hielten DI und IRIE an ihrer Forderung nach nationalen Referenden fest.

Um auch die Mitglieder des Konvents von den Vorschlägen für die Einführung nationaler Referenden über die Verfassung und von umfangreichen Initiativrechten zu überzeugen, organisierten DI und IRIE kurz vor Beginn der Reflexionsphase im Januar 2003 einen parlamentarischen Abend (Interview), zu dem alle Mitglieder des Konvents sowie externe Experten eingeladen wurden. Das Zusammentreffen war darauf ausgerichtet, die Ideen direktdemokratischer Instrumente aus dem Strategiepapier des IRIE vorzustellen und in Vorbereitung auf die anschließende Phase der Reflexion – die in Anlehnung an den Policy Cycle der Phase der Politik-Formulierung und -entscheidung entsprach – konkrete Artikel zur Aufnahme direkter Demokratie in den Verfassungsvertrag vorzubereiten. Damit die Zahl der Teilnehmer und das Interesse an der Veranstaltung erhöht werden konnten, wurde im Vorfeld Kontakt zu Mitgliedern des Konvents aufgenommen, um diese als „co-inviter“ zu gewinnen (vgl. Efler 2003: 47). Auf Einladung von Bruno Kaufmann, Michael Efler, den EP-Abgeordneten Heidi Hautala und Diana Wallis, die beide bis heute Mitglied im Council des IRIE sind, Jürgen Meyer (Vertreter des Deutschen Bundestages im Konvent) und Alain Lamassoure (späterer Berichterstatter im EP für die EBI)

trafen in diesem Rahmen viele Personen zusammen, die im weiteren Verlauf eine wichtige Rolle für die Einführung der EBI gespielt haben, darunter auch Sylvia-Yvonne Kaufmann, EP-Abgeordnete und spätere Berichterstatterin im EP für die EBI (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 53). Insgesamt nahmen mehr als zehn Konventsmitglieder an der Veranstaltung teil, die verschiedene Länder und unterschiedliche politische Lager vertraten (vgl. Efler 2003: 47).

In Folge dieses parlamentarischen Abends entstand eine informelle Arbeitsgruppe, die zwar über keine weiteren organisatorischen Strukturen verfügte, die aber dennoch einen gemeinsamen Diskussionsprozess parallel zum Konvent über die Frage nach direkter Demokratie geführt hat (Interview).¹⁹ Die im Strategiepapier vorgelegten Ideen der Einführung von Initiativrechten und nationalen Referenden wurden kontrovers diskutiert. Auch wenn es schwierig war, in Bezug auf das Initiativrecht einen Konsens bei Detailfragen der Ausgestaltung zu erzielen (vgl. Efler 2003: 48), verfolgte die Arbeitsgruppe einen zweigleisigen Ansatz und strebte die Aufnahme beider Formen der direkten Demokratie in den Verfassungsentwurf an (Interview).

Zusammen genommen zielten die Vorschläge der Arbeitsgruppe also auf ein komplettes System der Bürgerbeteiligung ab, das entsprechend der in Kapitel 2.6.2 dargestellten Typologie direktdemokratischer Instrumente sowohl die Einführung nationaler Volksabstimmungsverfahren (obligatorische Referenden) als auch eine Bürgerinitiative, die in ihrer Reichweite letztlich als Agenda-Initiative angelegt war, vorsah. Hintergrund dessen war die Annahme, dass erst durch die Einführung von Referenden echte direktdemokratische Rechte gewährleistet werden könnten (Interview).

¹⁹ Mitglieder dieser informellen Arbeitsgruppe waren u.a. 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 (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 53).

4.2.3 Redaktions- und Reflexionsphase

Mit der Vorlage der ersten Artikelentwürfe des Präsidiums Anfang Februar 2003 wurde die Reflexionsphase eingeleitet, „in der die zuvor erzielten Konsensergebnisse in konkrete Artikel gefasst und die bis dahin im Konvent noch nicht thematisierten Fragen der institutionellen Reform angegangen wurden“ (Maurer 2005: 120). Gemäß den zu Beginn des Konvents festgelegten Arbeitsmethoden hatten die Mitglieder des Konvents die Möglichkeit, an das Präsidium Änderungsanträge zu stellen und Vorschläge zu unterbreiten, die von einer signifikanten Anzahl von Mitgliedern unterzeichnet sein mussten, um Berücksichtigung zu finden (vgl. EU-Konvent 2002a: 2). Damit das Agenda Setting in dieser letzten Phase des Konvents gelingen konnte, galt es, möglichst viele Unterstützer für den Vorschlag nationaler Referenden über die Verfassung und für eine EBI zu gewinnen, um das Präsidium von den Vorschlägen zu überzeugen und die Aufnahme der entsprechenden Artikel in den Entwurf zu erreichen (vgl. Efler 2003: 48). Dazu war informelle Lobbyarbeit von DI und IRIE im Konvent erforderlich:

„Es gelang ihnen im Laufe der Zeit, mit ausnahmslos allen Konventsmitgliedern 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.“ (Häfner 2010: 7)

Um Zugang zu den Mitgliedern des Konvents zu erhalten, waren Vertreter von DI und IRIE bei den Plenartagungen anwesend und sammelten für beide Vorschläge Unterschriften der gewählten Repräsentanten. Das Agieren zivilgesellschaftlicher Akteure in diesem Rahmen schien ungewöhnlich, „but no-one questioned our right to do so and we felt obliged to fight for our ideas and for the agreed text“ (Efler 2003: 48).

Am 31. März 2003 brachte Alain Lamassoure stellvertretend für die informelle Arbeitsgruppe den von 38 Mitgliedern des Konvents unterzeichneten Vorschlag zur Durchführung gleichzeitiger Referenden in den Mitgliedstaaten über den Verfassungsvertrag ein

(vgl. EU-Konvent 2003e). Zu einem etwas späteren Zeitpunkt überreichten auch Vertreter der ERC dem Präsidium im Rahmen einer medienwirksamen Veranstaltung in Brüssel ihren Aufruf zur Durchführung von Referenden über den Verfassungsvertrag (vgl. DI 2012e).

Trotz weiterer Unterstützungsbekundungen durch Konventsmitglieder für den Referendumsvorschlag enthielt der erste Entwurf des Vertragsartikels 46, in dem das Prinzip der partizipativen Demokratie festgeschrieben wurde, keinen Hinweis auf direkte Demokratie (vgl. Efler 2003: 48). In der anschließenden Debatte über das demokratische Leben der Union wurden zahlreiche Änderungsanträge eingebracht, von denen mehrere die Einführung von Referenden und Bürgerbegehren forderten (vgl. EU-Konvent 2003f: 12). Die Antragsteller hatten dabei größtenteils an der Erarbeitung der Vorschläge der informellen Arbeitsgruppe mitgewirkt, unter ihnen Caspar Einem, Alain Lamassoure, Carlo Gonzales Carnero sowie Sylvia-Yvonne Kaufmann (vgl. ebd.: 7ff.).²⁰

Die große Anzahl von Änderungsvorschlägen bezüglich des demokratischen Lebens in der Union bewegte DI dazu, die Sammlung von Unterschriften für die Einführung von Referenden und der EBI im Konvent solange fortzusetzen, „until a much more impressive number of supporters is gained“ (vgl. Efler 2003: 48). Der Hintergedanke war, dass eine größere Zahl von Unterschriften die Notwendigkeit der Aufnahme direktdemokratischer Instrumente in den Verfassungsentwurf unterstreichen würde. Um weitere Konventsmitglieder zur Unterschrift zu bewegen, nutzen DI und IRIE ihre Kontakte zu bereits gewonnenen Unterstützern direkter Demokratie wie Jürgen Meyer, der bei einer Sitzung der sozialdemokratischen Konventsmitglieder für die Forderungen warb (vgl. ebd.). Meyer fungierte also als enger Verbündeter der beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure im Konvent und trug maßgeblich dazu bei, dass das Thema der direkten Demokratie nicht nur den Weg auf die politische Tagesordnung, sondern auch in den endgültigen Verfassungsentwurf fand. Am Ende der Plenardebatte über das demokratische Leben

²⁰ Interessanterweise fehlt in der deutschsprachigen Version des Konventsdokuments der Verweis, dass die Einführung eines Petitionsrechts auf den Änderungsvorschlag (Nr. 47) von Alain Lamassoure zurückgeht. In der englischsprachigen Fassung ist die Zuordnung des Änderungsantrags hingegen eindeutig.

lagen 75 Unterschriften für den Referendums- und 26 für den Bürgerbeteiligungsantrag vor (vgl. ebd.).

Damit die Forderung von Referenden und Initiativrechten nach der Plenardebatte zum demokratischen Leben in der Union im Mai 2003 nicht wieder von der Agenda gestrichen wurde – der Konvent bewegte sich langsam in Richtung Entscheidungsphase über den endgültigen Verfassungstext – intensivierten DI und IRIE ihre Lobbyarbeit. Unterstützt von belgischen und niederländischen Aktivisten verteilten sie Flugblätter mit der Aufschrift „Last call for referendum“ (vgl. Efler 2003: 49), um erneut auf die Dringlichkeit des Themas hinzuweisen. Schließlich wurden die Anträge für die Durchführung von Referenden über die Verfassung und die Einführung von Initiativrechten von Jürgen Meyer und Alain Lamassoure mit jeweils 93 und 43 Unterschriften beim Präsidium eingereicht (vgl. ebd.).

Anfang Juni wurde durch das Präsidium und andere Konventsmitglieder informell darauf hingewiesen, dass im Präsidium, das in seiner Zusammensetzung eine Minderheit der Parlamentarier gegenüber Vertretern der nationalen Regierungen und der Kommission aufwies, keine Mehrheit für die eingereichten Vorschläge direkter Demokratie erreicht werden könne (vgl. ebd.). Der Vizepräsident des Präsidiums Jean-Luc Dehaene galt beispielsweise als „Radikaler gegen jegliche Form von partizipativer Demokratie“ (Interview). Obwohl Dehaene, beeinflusst durch Giuliano Amato, dem zweiten Vizepräsidenten des Konvents – der sich auch im Rahmen der informellen Arbeitsgruppe engagierte und den ERC-Aufruf für Referenden über die Verfassung unterzeichnete (vgl. DI 2012h) – Referenden gegenüber offener wurde (Interview), gab es vor allem von Seiten der Regierungsvertreter Widerstand gegen die Idee eines Referendums: „[...] the idea of a Europe-wide referendum was confronted with strong opposition, coming especially from national governments and from main political forces“ (Kaufmann, S. 2011).

Die Kommission, die mit zwei Personen im Konvent und im Präsidium nur sehr schwach vertreten war, hat sich nicht zu den Vorschlägen direkter Demokratie geäußert. Sie hatte „in keiner Weise eine Führungsposition in diesen Fragen“ (Interview) und hat den Prozess „mit freundlichem Stillschweigen begleitet“ (Interview). Zwischen den beiden

zentralen zivilgesellschaftlichen Akteuren und der Kommission haben entsprechend keine Gespräche zur direkten Demokratie stattgefunden (Interview). Auch in einem eigenen Arbeitspapier zum Entwurf einer Verfassung nimmt die Kommission keinen Bezug auf direkte oder partizipative Demokratie (vgl. EU-KOM 2002). Die wichtigen Ansprechpartner für DI und IRIE im Konvent waren daher primär „die Parlamentarier, und zwar sowohl die nationalen als auch die Europaparlamentarier, die dann innerhalb des Konvents die treibenden Kräfte waren“ (Interview) und letztlich maßgeblich dazu beigetragen haben, dass die EBI in den Verfassungsentwurf aufgenommen wurde.

Nachdem deutlich wurde, dass das Präsidium die Forderung nach gleichzeitigen Referenden über den Verfassungsvertrag nicht weiterverfolgen würde und die geforderten Initiativrechte vielen Mitgliedern des Konvents zu weitreichend erschienen, hat der Vertreter des Deutschen Bundestages, Jürgen Meyer, gemeinsam mit DI und IRIE einen Kompromissvorschlag erarbeitet. Die alternative Idee war die Einführung einer Agenda-Initiative, die den Bürgern das Recht gibt, Vorschläge für Gesetzesvorhaben an die Kommission zu richten, die dann entscheidet, ob sie aktiv wird oder nicht (vgl. Efler 2003: 49). „Meyers Schlüssel zum Erfolg war es, die Rolle der [...] Bürger in Bezug auf ihren Einfluss auf die Europäische Kommission mit den Initiativrechten des Parlaments und des Europäischen Rates gleichzusetzen“ (Kaufmann, B. 2010a: 53). Die Anlehnung an das bestehende Initiativrecht der EU-Institutionen spielte für den Erfolg des Vorschlags eine entscheidende Rolle, „denn das Initiativrecht des Parlaments ist etwas, das die Kommission immer sehr ernst nimmt“ (Interview). Gleichzeitig würde mit diesem Vorschlag das Initiativmonopol der Kommission aufrechterhalten bleiben, da die letzte Entscheidung über die Einbringung eines Gesetzesvorschlags weiterhin der Kommission obliegt (Interview).

Auch wenn dieser Kompromissvorschlag weit hinter den Erwartungen umfangreicher Bürgerbeteiligungsrechte und Referenden der zivilgesellschaftlichen Akteure zurück blieb, wurde er von den Konventsmitgliedern, die sich auch schon im Rahmen der informellen Arbeitsgruppe und der anschließenden Debatte im Plenum positiv zu direkter Demokratie positioniert hatten, sowie von den NRO mit Nachdruck vertreten (Interview). Die Be-

denken vieler Mitglieder des Konvents, dass damit die Bürger zu den zukünftigen Entscheidungsträgern in der EU würden, konnten dadurch ausgeräumt werden, dass der Vorschlag lediglich die Einführung eines Initiativrechts und nicht einer europäischen Volksabstimmung vorsah (Interview). Zudem handelte es sich um einen fraktionsübergreifenden Vorschlag, der von den Unterstützern in die verschiedenen informellen Fraktions-sitzungen am Rande des Konvents hineinge-tragen wurde, um weitere Unterstützer zu gewinnen (Interview). Schließlich wurde der Antrag mit insgesamt 68 Unterschriften im Vorfeld der Plenarsitzung Anfang Juni beim Präsidium eingereicht (vgl. Meyer 2003).

Trotz dieser breiten Unterstützung für den Vorschlag aus den Reihen der Konvents-mitglieder – auch der Vizepräsident des Prä-sidiums Amato unterzeichnete den Antrag von Jürgen Meyer – scheiterte die Einführung der EBI zunächst, da sich das Präsidium ohne die Angabe konkreter Gründe gegen die Aufnahme des Vorschlags einer EBI in den Verfassungsentwurf entschied (Inter-view). In der überarbeiteten Fassung des Teil I des Entwurfs vom 10. Juni 2003 wird die Bürgerinitiative als Teil des Artikels zur parti-zipativen Demokratie nicht aufgeführt (vgl. EU-Konvent 2003d: 38). Um die Aufnahme der EBI in den Verfassungsentwurf doch noch zu ermöglichen, war also wiederum Lobbyarbeit der NRO im Konvent erforderlich (Kaufmann/Lamassoure/Meyer 2003: 236). Dazu verschickten Aktivisten von DI zahlrei-che E-Mails und Faxe an die Präsidiumsmit-glieder und suchten erneut den direkten Kon-takt zu den Mitgliedern des Konvents (vgl. Efler 2003: 49). Dass die EBI doch noch in den Verfassungsentwurf aufgenommen wurde, „ist ein großes Verdienst der Bürgerinitia-tiven, die den Konvent begleitet haben und viele Gespräche mit Konventsmitgliedern geführt haben“ (Interview). Als überzeugendes Argument für die Einführung der EBI erwies sich, „dass die Gemeinschaftsmetho-de nicht ausgehebelt wird“ (Interview), da die Bürger hinsichtlich des Initiativrechts auf die gleiche Stufe mit dem EP und dem Rat ge-stellt werden sollten.

Neben der erfolgreichen Lobbyarbeit durch DI wird als Grund für die im letzten Augen-blick erfolgte Aufnahme der EBI in den Ver-fassungsvertrag angeführt, dass im Konvent allgemeiner Unmut unter den nationalen und europäischen Parlamentariern in Bezug auf den Umgang des Präsidiums mit Änderungs-

vorschlägen herrschte (Interview). Die Par-lamentarier sahen ihre Anliegen im Verfas-sungsentwurf des Präsidiums nicht ausrei-chend berücksichtigt, sodass sie ihre Zu-stimmung zum vorliegenden Entwurf von der Aufnahme weiterer, offener Punkte abhängig machten (vgl. ebd.). In diesem Zusammen-hang wird auch von einem „Aufstand der Parlamentarier“ gesprochen (vgl. Interview). Vor diesem Hintergrund entschied sich das Präsidium nach informellen Gesprächen mit Vertretern der nationalen Parlamente und des EP am Rande der Plenarsitzung am 11. Juni dazu, letzte Änderungsanträge zuzulas-sen (vgl. Efler 2003: 49). Die Einführung der EBI war „einer von zehn Punkten, die wir als Bedingung für eine Zustimmung zu dem Ver-fassungsentwurf [...] gestellt haben“ (Inter-view), nachdem es gelungen war, „die Mehr-heit der Parlamentarier im Konvent hinter unserer Idee versammeln können“ (Inter-view). In dem Wissen, dass die Zustimmung zum Verfassungsentwurf von den Stimmen der nationalen und europäischen Parlamen-tarier abhing, hat sich das Präsidium in sei-ner letzten Sitzung am 12. Juni schließlich doch darauf geeinigt, auf die Forderungen einzugehen (vgl. Efler 2003: 49). Der Vorsit-zende, Giscard d'Estaing, verkündet in der Plenartagung:

„Nous avons ajouté un article sur l'ini-tiative des citoyens. [...] Cela vient des deux groupes de conventionnels par-lementaires. Nous avons essayé de faire une synthèse en laissant, comme c'est souhaitable, le soin à une loi eu-ro péenne de déterminer les procé-dures spécifiques et les conditions à remplir. Les remarques qui ont été faites disent que c'est la Commission qui a le monopole d'initiative et donc, la présentation ne doit pas être telle qu'on a l'air de retirer à la Commission son monopole d'initiative.“ (EU-Konvent 2003c)

Damit wurde die Forderung nach direkter Demokratie kurz vor Ende des Konvents in Form einer europäischen Bürgerinitiative, deren rechtliche Ausgestaltung durch eine Verordnung festgelegt werden sollte, in den Verfassungsentwurf aufgenommen (vgl. EU-Konvent 2003a: 39).

4.3 Vom Scheitern des Verfassungsvertrags zum Vertrag von Lissabon

Auf der Regierungskonferenz im Juni 2004 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten den Vertrag über eine Verfassung für Europa, der im Oktober desselben Jahres unterzeichnet wurde (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 54). Der Entwurf des Konvents wurde dabei weitestgehend übernommen. In Bezug auf den Artikel der partizipativen Demokratie fügte der Europäische Rat lediglich den Hinweis ein, dass bei der Bestimmung über die Verfahren und Bedingungen einer Bürgerinitiative auch die Mindestzahl der Mitgliedstaaten festgelegt werden muss, aus denen die unterzeichnenden Bürger kommen müssen (vgl. RK 2004: 52). Auf die Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung folgte die Ratifizierung in den Mitgliedstaaten. Obwohl es keinen offiziellen Beschluss darüber gab, die Ratifizierung in Form von Referenden vorzunehmen, kündigten einige Mitgliedstaaten an, die Bevölkerung über den Vertrag abstimmen zu lassen, darunter Spanien, Frankreich, die Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Polen, Irland, das Vereinigte Königreich, Portugal und Tschechien (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 54). Nicht in allen Staaten konnten jedoch die für ein Referendum erforderlichen Verfassungsänderungen durchgesetzt werden, sodass letztendlich nur in Spanien, den Niederlanden,²¹ Frankreich und Luxemburg Volksabstimmungen über den Verfassungstext durchgeführt wurden (vgl. Maurer et al. 2006: 119ff.).

Spanien war das erste Land, das Anfang 2005 ein Referendum abhielt, wenn auch nur ein konsultatives ohne bindende Wirkung (vgl. ebd.). Der positive Ausgang der Abstimmung löste in Anknüpfung an die Forderungen des Konvents eine direktdemokratische Dynamik aus, die „den Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, dazu [veranlasste], sich für mehr grenzübergreifende Demokratie stark zu machen“ (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 54). In einer Rede in Den Haag machte Barroso (2005: 4) deutlich, dass die neu geschaffene Möglichkeit einer EBI zu mehr Demokratie in der EU führen würde. Auch die spätere Vizepräsidentin der Kommission, Margot Wallström, betonte die Bedeutung der EBI als

wichtigen Schritt in Richtung direkte Demokratie (vgl. Wallström 2005: 10). Diese positive Bewertung des neuen Instruments im Kontext der Verfassung konnte jedoch nicht zu einem erfolgreichen Ausgang der Referenden in den anderen Mitgliedstaaten beitragen: Nur wenig später fielen die Abstimmungen in Frankreich und den Niederlanden negativ aus, sodass die Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa gescheitert war (vgl. Maurer et al. 2006: 119f.).

Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags infolge der negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden war lange unklar, was mit dem im Konvent erarbeiteten Text passieren sollte. Das Ziel war es, „einen Weg zu finden, um die Kernsubstanz des Verfassungsvertrages zu halten und sie wieder in den politischen Prozess zu bringen – und zwar nicht unter der Prämisse, ‚einige Artikel nehmen wir und anderes lassen wir [...] raus‘“ (Interview). Die Beibehaltung der EBI, die als eine der größten Innovationen des ganzen Verfassungsvertrages galt (vgl. Interview), schien also relativ sicher und war nicht so umstritten wie z.B. die Frage nach den Symbolen der EU (vgl. Interview).

Es gab jedoch sehr verschiedene Perspektiven in Bezug auf den Umgang mit dem Instrument, als klar wurde, dass die Verfassung zunächst gescheitert war. Einerseits gab es Vorstöße, „um das Ganze zu realisieren ohne neuen Grundlagenvertrag“ (Interview). Diese Position wurde etwa von Mehr Demokratie vertreten (vgl. Meyer/Hölscheidt 2007: 92). IRIE hingegen stand dieser Forderung skeptisch gegenüber (vgl. Interview). Die Kommission wies ein ambivalentes Verhältnis zur EBI auf. Trotz der zuvor geäußerten positiven Bewertung des Instruments in den Reden von Barroso und Wallström wurde „innerhalb der europäischen Institutionen, vor allem in der Europäischen Kommission, [...] jeder Versuch zur Schaffung einer Europäischen Bürgerinitiative ohne einen neuen Vertrag kategorisch abgeschmettert“ (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 63).

Auch im Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion, den die Kommission 2005 als Beitrag zur Zeit der Reflexion nach dem Scheitern der Verfassung veröffentlichte, fand die EBI in keinem Wort Erwähnung (vgl. KOM-EG 2005). Diese Zurückhaltung belegt ein Brief, den Margot Wallström 2006 als Antwort auf eine Anfrage des britischen EP-

²¹ Die Durchführung eines Referendums in den Niederlanden ist auf die Initiative der ERC zurückzuführen (vgl. DI 2012b).

Abgeordneten Alyn Smith zur ECI Campaign verfasste. Darin erklärte sie, dass die EBI erst umgesetzt werden solle, nachdem die weiteren Schritte des Reformprozesses abgeschlossen seien, also ein neuer Reformvertrag verabschiedet sei (vgl. Wallström 2006). „Die Kommission war der Meinung, man sollte jetzt lieber nichts tun, was in irgendeiner Weise das mögliche Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gefährden könnte“ (Interview). Auch Mitglieder des EP vertraten diese Ansicht (vgl. ebd.). Daher wurde die Initiative des EP, einen Bericht zu verfassen, in dem die Kommission zur Umsetzung der EBI aufgefordert wird, intern in der Kommission und von einigen Abgeordneten kritisch bewertet (vgl. Interview).

Ungeachtet der Vorbehalte in der Kommission wurde Sylvia-Yvonne Kaufmann, die von 2004 bis 2009 Mitglied der Fraktion der Linken/Nordisch Grünen Linken (GUE/NGL) im EP war, zur Berichterstatterin für die EBI im zuständigen Ausschuss für konstitutionelle Angelegenheiten (AFCO) ernannt und begann im Sommer 2008 mit der Erarbeitung eines Initiativberichts (vgl. ebd.).²² Hintergrund der Entscheidung, einen Bericht über die Umsetzung der EBI zu verfassen, war das noch ausstehende Referendum in Irland über den Lissabonvertrag, der am 17. Dezember 2007 von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnet worden war (vgl. ABl. EU 2007) sowie die anstehenden Wahlen zum EP im Jahr 2009. Der Ausschuss wollte „vor der EP-Wahl ein Zeichen setzen [...] für den Vertrag von Lissabon und ein Zeichen in Richtung Bürgerinnen und Bürger, dass sie mit der Bürgerinitiative künftig die europäische Agenda mitbestimmen können“ (Interview). Eine klare Positionierung des EP zur EBI würde auch dessen bedeutsame Rolle im politischen Machtgefüge der EU verdeutlichen.

Das inhaltliche Ziel des Berichts bestand dementsprechend in einer klaren Positionierung des EP zur zügigen Einführung der EBI. Gleichzeitig sollten bereits die zentralen Punkte der rechtlichen Ausgestaltung defi-

niert und konkrete Vorschläge für die zu verabschiedende Verordnung unterbreitet werden. Dabei war Kaufmann innerhalb des Ausschusses mit divergierenden Positionen zur EBI konfrontiert: Einige Mitglieder maßen dem Instrument in seiner Reichweite deutlich zu viel Gewicht bei, andere wiederum sprachen sich generell gegen das Instrument aus, sodass in der Diskussion ständig neue Hürden für die rechtliche Umsetzung vorgeschlagen wurden (vgl. ebd.: 129f.).

Daneben waren mit dem Vorsitzenden Jo Leinen, seinem Stellvertreter Johannes Voggenghuber, dem Mitglied Iñigo Mendez de Vigo sowie den Stellvertretern Alain Lamassoure und Panayiotis Demetriou Personen im Ausschuss vertreten, die zur Zeit des Konvents im European Convention Network und in der informellen Arbeitsgruppe mitgewirkt hatten (vgl. EP 2009b), sodass den kritischen Stimmen im Ausschuss zur EBI zahlreiche Befürworter der EBI gegenüber standen.

Beim Verfassen des Berichts konnte sich der Ausschuss auf die Arbeit und Unterstützung von IRIE und DI/Mehr Demokratie stützen, die nach Abschluss des Konvents zahlreiche Konferenzen durchgeführt und Publikationen veröffentlicht hatten. Beispielsweise hatte bereits im Oktober 2004 ein Seminar des IRIE zur EBI stattgefunden, an dem neben Vertretern von DI auch Mitglieder des EP und der Kommission teilnahmen (vgl. EU-KOM 2004). Darüber hinaus hat die „bloße Idee möglicherweise das Recht zu erlangen, die politische Tagesordnung der europäischen Institutionen mitbestimmen zu können, [...] dutzende von Gruppen dazu angeregt, ihre eigenen Pilotinitiativen zu starten“ (Kaufmann, B. 2010a: 63).²³ In sogenannten Probeläufen wurde im Rahmen verschiedener Initiativen der Versuch unternommen, eine Million Unterschriften zu sammeln, ohne dass es Regeln für den Umgang mit solchen Initiativen gab (vgl. Interview).

Als Beispiel für eine Pilotinitiative ist die One-Seat Kampagne zu nennen, die von der liberalen EP-Abgeordneten Malmström ins Leben gerufen wurde. Diese Initiative zielte darauf ab, Brüssel als einzigen Sitz des EP festzulegen, um die Kosten für das Pendeln

²² „Aufgabe der Berichterstatterin bzw. des Berichterstatters ist es unter anderem, die Beratungen zu einem bestimmten Gesetzesvorhaben vor zu 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.“ (Häfner 2010: 8)

²³ Eine Übersicht über die 25 Initiativen, die zwischen 2004 und 2010 gestartet wurden, findet sich bei Kaufmann (B. 2010a: 67ff.).

zwischen Brüssel und Straßburg einsparen zu können.²⁴ Obwohl es gelang, mehr als eine Million Unterschriften zu sammeln, wurde die Initiative letztlich von der Kommission aufgrund der Unzulässigkeit der Forderung abgelehnt, da der Sitz des Parlaments allein von den Mitgliedstaaten bestimmt werden kann (vgl. Kaufmann, B. 2010a: 64). Auch der Petitionsausschuss des EP wies die Unterschriften zurück, weil diese nicht auf Echtheit überprüft werden konnten (vgl. ebd.). Zudem wurde der in der späteren Verordnung definierte Zeitraum für die Sammlung der Unterschriften nicht eingehalten, sodass die Initiative nicht den heutigen Kriterien einer zulässigen EBI entsprach.

Eine andere Initiative, die auch im weiteren Verlauf der Umsetzung der EBI eine Rolle spielte, war die Initiative for the European Citizens' Initiative,²⁵ die das Ziel verfolgte, die Einführung der rechtlichen Grundlagen der EBI zu fördern, ohne jedoch einen neuen EU-Vertrag abzuwarten. Die Initiative, die von Democracy International und dem European Students' Forum (AEGEE) ins Leben gerufen wurde, fand dabei Unterstützung von insgesamt mehr als 120 NRO und Stiftungen (vgl. DI 2012c). Ihre Anliegen wurden jedoch „nicht wirklich von den Hauptinstitutionen der EU unterstützt“ (Kaufmann, B. 2010a: 66). Da die Zahl von einer Million Unterschriften trotz der breiten Unterstützung von NRO und Stiftungen nicht erreicht werden konnte, reichten die Initiatoren die bis dahin gesammelten Unterschriften im August 2008 als Petition beim EP ein. Mit Interesse wurde die Petition von den Vizepräsidenten des EP, Diana Wallis und Gerard Onesta, sowie von Sylvia-Yvonne Kaufmann als Berichterstatterin für die EBI entgegengenommen (vgl. DI 2012g).

In die Ausarbeitung konkreter Vorschläge für die Umsetzung der EBI im Bericht des EP konnten also die praktischen Erfahrungen aus den verschiedenen Pilotinitiativen einfließen: „This early but dynamic development of transnational direct-democratic practice offers many practical opportunities, both for academics and political practitioners, to test and assess the first steps towards transnational direct democracy“ (Kaufmann, B. 2007: 14). Die ausgiebige Erprobung eines Instruments in Echtzeit und in großem Maßstab

(vgl. Kaufmann, B. 2010a: 63) stellt dabei im Vergleich zu klassischen Policy Making Prozessen in der EU eine Ausnahme dar. Im Regelfall können die praktischen Erfahrungen mit bestimmten politischen Instrumenten erst in der Phase der Implementierung gemacht werden. Natürlich wird auch im Fall der EBI abzuwarten bleiben, inwiefern sich die letztendlich getroffenen Regelungen als sinnvoll und anwenderfreundlich erweisen und zur Nutzung des Instruments beitragen. Die Phase der Pilotinitiativen hat jedoch dazu beigetragen, dass das Instrument in seiner Umsetzung viel ausgereifter wurde (vgl. Interview).

Der Kontakt zu Akteuren aus der Zivilgesellschaft wurde durch die Organisation von Anhörungen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen aufrecht erhalten. Im September 2008, kurz bevor der erste Entwurf eines Berichts über die EBI vorgelegt wurde, fand im Rahmen einer Sitzung des AFCO ein Workshop statt, an dem u.a. Michael Efler als Vertreter von Mehr Demokratie, Carsten Berg als Leiter der Initiative für die ECI und als Vertreter des IRIE sowie das ehemalige Konventsmitglied Jürgen Meyer teilnahmen (vgl. EP 2008b: 2). In den Diskussionen kamen vor allem Fragen nach der konkreten Umsetzung in Bezug auf die Zahl der Unterschriften pro Mitgliedstaat, die Anzahl der Staaten, aus denen die Unterzeichner kommen müssen, die Zulässigkeit einer Initiative sowie die Schaffung einer demokratischen Infrastruktur für die EBI zur Sprache (vgl. AFCO 2008).

Auf der Grundlage der praktischen Erfahrungen in den Pilotinitiativen und des Austauschs mit Vertretern der Zivilgesellschaft legte Sylvia-Yvonne Kaufmann den Entwurf ihres Berichts am 14. November 2008 dem EP vor (vgl. EP 2008). Beim Verfassen des Berichts wurden aus strategischen Gründen möglichst konkrete Vorschläge für die Verordnung gemacht, um eine Berufungsgrundlage für die späteren Verhandlungen zu schaffen (Interview): „In dem Moment, wo das erste Papier, in welcher Form auch immer, auf dem Tisch liegt, ist es eine Referenzbasis. Und jeder, der etwas anderes will, muss sich darauf beziehen und gut begründen, warum er den ursprünglichen Text nicht will.“ Deshalb wurde in dem Berichtsentwurf z.B. die Zahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Unterzeichner kommen müssen, mit vier Ländern bewusst niedrig angesetzt, auch in dem Wissen, dass die Kommission mit neun eine deutlich höhere Zahl favorisierte (vgl.

²⁴ Website der Initiative: <http://www.oneseat.eu/>

²⁵ Website der Initiative: http://www.citizens-initiative.eu/?page_id=2

Interview). Zwar hatte die Kommission zu diesem Zeitpunkt ihre Vorschläge zu den einzelnen Aspekten der rechtlichen Umsetzung noch nicht veröffentlicht. Trotzdem „hatte [sie] intern schon sehr frühzeitig angefangen, so eine Art Grünbuch zu formulieren. Sie hatte ihre Vorstellungen [...] schon in der Schublade, schon ein paar Jahre, seit dem Verfassungsvertrag“ (ebd.: 130). Aus informellen Gesprächen mit der Kommission hatte sich also ergeben, dass aus Angst vor Überforderung und vor der Beschäftigung mit unerwünschten Themen gewisse Vorbehalte gegenüber der EBI vorhanden waren (vgl. ebd.: 126). Entsprechend nahm die Kommission im Vergleich zum EP und zu zivilgesellschaftlichen Akteuren eine restriktive Haltung ein, wie im weiteren Verlauf der Analyse gezeigt werden soll.²⁶

Bei den Debatten im EP zum Berichtsentwurf für die EBI wurden insgesamt 109 Änderungsanträge eingebracht, die primär auf die Mindestzahl der Länder, aus denen die Unterzeichner einer EBI kommen müssen, und auf das Mindestalter der Unterzeichner gerichtet waren (vgl. EU-KOM 2009: 4). War im Entwurf für den Bericht das Mindestalter noch bei 16 Jahren angesetzt, um ein Zeichen des Vertrauens an die jungen Leute in Europa zu senden (vgl. Interview), konnte dafür im Plenum keine Mehrheit gefunden werden, sodass das Alter im finalen Bericht auf dasselbe Mindestalter wie für die Teilnahme an EP-Wahlen festgelegt wurde (vgl. EP 2009a: 8). Auch die Anzahl der beteiligten Länder an einer EBI wurde entsprechend den Änderungsanträgen auf ein Viertel der Mitgliedstaaten, also auf sieben Länder, festgelegt (vgl. ebd.). Nach diesen Anpassungen wurde der Bericht Ende Januar 2009 mit großer Mehrheit im Ausschuss angenommen (vgl. ebd.: 20). In der anschließenden Debatte im Plenum betonte Jo Leinen, Vorsitzender des AFCO, dass der Bericht zur EBI dazu beitragen würde, „dass die Bürgerinitiative kein Placebo und kein Alibi ist, sondern ein ernsthaftes konstitutionelles Instrument“ (vgl. EP 2009d). Die Kommission, vertreten durch die Vizepräsidentin Wallström, äußerte sich

in Bezug auf den Bericht zugleich würdigend und verhalten:

„This is one of the areas where the Commission intends to act swiftly once the Treaty is in force – also on the basis of consultation – to understand stakeholders’ and citizens’ expectations. The Commission’s thinking is very much in line with the recommendations of Mrs Kaufmann. There are, however, a few areas we should discuss further. We want to strike the right balance between a procedure that is easy for citizens and one that means that initiatives will have legitimacy and weight.“ (EP 2009d)

Auf der Grundlage dieses Berichts verabschiedete das EP am 7. Mai 2009 eine Resolution, in der es die Kommission dazu aufforderte, schnellstmöglich einen Entwurf für eine Verordnung zur Umsetzung der EBI vorzulegen (vgl. EP 2009c). Dass die Umsetzung der EBI im Gegensatz zu anderen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon bereits frühzeitig in Angriff genommen wurde, ist also nicht zuletzt auf den Druck des EP zurückzuführen, den es mit dieser Aufforderung ausgelöst hat (vgl. Kammel/Möller 2010: 2). Nach der erfolgreichen Aufnahme des Instruments in den Verfassungsentwurf und der Übernahme in den Vertrag von Lissabon gelang es dem EP, in Zusammenarbeit mit NRO das Thema auf der politischen Agenda zu halten und den Prozess der Politikformulierung im Hinblick auf die zu verabschiedende Verordnung inhaltlich vorzubereiten und zu forcieren.

4.4 Vom Grünbuch zur Verordnung

Die Aufforderung des EP, einen Vorschlag für eine Verordnung über die EBI zu unterbreiten und damit das Gesetzgebungsverfahren einzuleiten, veranlasste die Kommission im November 2009 dazu, das Thema wieder auf die Agenda zu setzen, indem sie als Grundlage für eine Konsultation ein Grünbuch zur EBI veröffentlichte (vgl. KOM-EG 2009). Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Grünbuchs war bereits klar, dass die letzten noch ausstehenden Ratifizierungen des Vertrags von Lissabon in Irland und der Tschechischen Republik erfolgt waren, sodass einem Inkrafttreten des Vertrags am 1.12.2009 nichts mehr im Weg stand (vgl. EU 2012). Stellvertretend für die Kommission

²⁶ Der Rat der EU hat sich nicht aktiv in die Beratungen über eine Umsetzung der EBI eingebracht und keine Stellungnahme zu einzelnen Fragen der rechtlichen Ausgestaltung abgegeben. Vielmehr hat der Rat „nur zur Kenntnis genommen, was da läuft, da der Vertrag ja noch nicht in Kraft war“ (vgl. Interview). Ein erster Austausch über die zu klärenden Fragen der EBI hatte jedoch bereits im Juni 2008 stattgefunden (vgl. Rat der EU 2008: 4).

hatte Margot Wallström bei einer Anhörung des AFCO im Oktober desselben Jahres daher angekündigt, dass die Kommission eine möglichst schnelle Umsetzung des neuen Rechts für die Bürger anstrebe, der eine breite Konsultation mit der Zivilgesellschaft und den Bürgern voraus gehen solle (vgl. Wallström 2009: 4). Diese Bereitschaft resultierte einerseits aus dem Umstand, dass „der Lissabon-Vertrag [...] fast alle wichtigen Fragen noch unbeantwortet [lässt]“ (Häfner 2010: 7). Die Aufklärung über gesellschaftliche Präferenzen und Perspektiven in Bezug auf die wichtigen Aspekte der Umsetzung könne die Kommission dabei „in dieser Breite und Anzahl mit keinem ihrer anderen Instrumente erzielen“ (Hüller 2010: 211). Andererseits stelle die rechtliche Umsetzung „insofern eine große Herausforderung [dar], als dass es ja kein Vorbild gab, an dem man sich hätte orientieren können“ (vgl. Interview). Die Übertragbarkeit von den auf nationaler Ebene existierenden Instrumenten auf die EU wurde durch die neue, transnationale Dimension der EBI erschwert (vgl. Interview). Wie sich die verschiedenen Akteure im Konsultationsprozess zur rechtlichen Umsetzung positionierten, wird im nächsten Unterkapitel analysiert.

4.4.1 Die Online-Konsultation

Bevor auf die verschiedenen Positionen der zentralen Akteure in dieser Phase näher eingegangen wird, müssen zunächst einige allgemeine Anmerkungen zur Analyse der Konsultation gemacht werden. Da insgesamt 329 Stellungnahmen zum Grünbuch eingereicht wurden (vgl. EU-KOM 2010b: 2), stellt eine detaillierte Auswertung aller Beiträge aufgrund begrenzter zeitlicher und auch finanzieller Ressourcen einen Forschungsaufwand dar, der im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden kann. Es ist also nicht möglich, Aussagen darüber zu treffen, inwiefern die einzelnen Beiträge tatsächlich von der Kommission bei der Erstellung ihres Entwurfs für die Verordnung über die EBI Berücksichtigung fanden. Die Konsultationsbeiträge wurden zwar in einem abschließenden Dokument zusammengefasst, das jedoch von der Kommission selbst erstellt wurde. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Beiträge hinsichtlich ihrer Gewichtung durch die Auffassung der Kommission beeinflusst wurden. Trotz dieses Bewusstseins, dass eine weiterführende, umfangreichere Forschungsarbeit erforderlich wäre, um die gleichberechtigte Berücksichtigung der einzelnen Beiträge

bei der Politikformulierung zu untersuchen, soll die Phase der Konsultation bei der Analyse des Entstehungsprozesses der EBI im Rahmen dieser Arbeit dennoch nicht gänzlich ausgelassen werden. Daher konzentriert sich die Analyse darauf, nur die Positionen derjenigen Akteure zu betrachten, die in den vorangegangenen Phasen des Entstehungsprozesses der EBI eine maßgebliche Rolle gespielt haben.

Gleichzeitig können im Rahmen dieser Arbeit nicht alle zehn Aspekte der Umsetzung detailliert betrachtet werden, die die Kommission im Grünbuch aufführt (vgl. KOM-EG 2009). Deshalb wurde in den Interviews gezielt danach gefragt, welche Punkte der Umsetzung besonders umstritten waren und kontrovers diskutiert wurden. Aus den Antworten der Interviewpartner sowie aus ergänzender wissenschaftlicher Literatur zu den wesentlichen und entscheidenden Verfahrenselementen direkter Demokratie (vgl. Gross 2002: 334f.) ergeben sich folgende Aspekte: Mindestzahl der Mitgliedstaaten und der Unterzeichner je Mitgliedstaat, Zeiträume für die Unterschriftensammlung und die Reaktion der Kommission auf eingereichte Initiativen, notwendige Angaben bei der Leistung der Unterschrift, Zulässigkeitsprüfung der Initiativen und die Durchführung einer Anhörung (vgl. Anh. A).

Unter diesen Gesichtspunkten werden die Positionen der Akteure untersucht, die sich in den vorangegangenen Phasen als zentral im Entstehungsprozess der EBI erwiesen haben. Bislang konnten dabei die beiden NRO DI und IRIE identifiziert werden, die dazu beigetragen haben, dass das Instrument überhaupt in den Verfassungsvertrag und dann später in den Vertrag von Lissabon aufgenommen wurde. Ferner haben sie den Prozess der Umsetzung des Instruments intensiv vorbereitet. Daneben sind als die zentralen institutionellen Akteure das EP, insbesondere in Form des AFCO, sowie die Kommission als direkte Adressatin der EBI in Erscheinung getreten. Schließlich haben die Staats- und Regierungschefs im Konvent – repräsentiert durch nationale Regierungsvertreter – und anschließend in Form des Europäischen Rates insbesondere in der Phase der Politikentscheidung eine Rolle gespielt. Aufschluss über die unterschiedlichen Positionen dieser Akteure zur rechtlichen Ausgestaltung und über deren Strategien, den erneuten Agenda Setting- und den sich anschließenden Politikformulierungsprozess zu

beeinflussen, geben sowohl die Stellungnahmen zum Grünbuch als auch ergänzende Veröffentlichungen der Institutionen.

Sowohl DI, in diesem Fall vertreten durch die deutsche Sektion Mehr Demokratie, als auch IRIE haben im Rahmen der Online-Konsultation eine Stellungnahme abgegeben (vgl. Mehr Demokratie 2010a/IRIE 2010). Bei der Analyse der beiden Beiträge in Bezug auf die genannten Aspekte der Umsetzung fällt auf, dass sie sich für eine deutlich längere Laufzeit von mindestens 18 Monaten für die Sammlung von Unterschriften aussprachen, als es die Kommission im Grünbuch tat. Als Argument für die längere Frist wurde angeführt, dass den Initiatoren genügend Zeit für die transnationale Vernetzung gewährt werden müsse, gleichzeitig aber die Aktualität des Themas einer Initiative bei einer Frist von mehr als 18 Monaten verloren gehen könne (vgl. Mehr Demokratie 2010a: 5). Gerade wenn das Komitee der Initiatoren, der Bürgerausschuss, nicht auf eine bereits bestehende Infrastruktur zurückgreifen könne, seien längere Fristen wünschenswert (vgl. IRIE 2010).

Auch im Hinblick auf die Mindestzahl der Mitgliedstaaten und der Unterschriften pro Land unterschieden sich die Vorstellungen der beiden NRO von den Vorschlägen im Grünbuch: Während die Kommission ein Drittel der Mitgliedstaaten, also neun Länder, als Mindestzahl vorschlug, sprach sich Mehr Demokratie für 5-6 Länder und IRIE für maximal ein Viertel, also für 7 Länder aus (vgl. Mehr Demokratie 2010a: 2f./IRIE 2010: 2). Diese Position wurde mit den Argumenten untermauert, dass sich die europäische Zivilgesellschaft erst im Entstehen befände und zu hohe Transnationalitätserfordernisse primär den bereits großen und ressourcenstarken Organisationen dienen würden (vgl. Mehr Demokratie 2010a: 2). Entsprechend setzten beide NRO das Quorum für die Zahl der Unterschriften pro Mitgliedstaat mit 0,1% bzw. 0,05% deutlich unter dem der Kommission an (vgl. ebd.).

In Bezug auf den Umgang der Kommission mit eingereichten Initiativen lassen sich ebenfalls grundsätzlich andere Vorstellungen bei Mehr Demokratie und IRIE erkennen. Favorisierte die Kommission im Grünbuch eine Zulässigkeitsprüfung, nachdem alle Unterschriften eingereicht sind, sprachen sich die NRO übereinstimmend dafür aus, dass die Zulässigkeitsprüfung einer Initiative unbe-

dingt ex ante erfolgen müsse. Nur so könne ermöglicht werden, dass die Initiatoren frühzeitig über eine mögliche Unzulässigkeitsfeststellung ihres Themas informiert würden und eine Unterschriftensammlung eventuell vergeblich wäre (vgl. IRIE 2010: 5). Darüber hinaus – und das ist ein Vorschlag, der zwar in der Entschließung des EP vom Mai 2009, aber nicht im Grünbuch Erwähnung fand – betonten Mehr Demokratie und IRIE die Durchführung von Anhörungen mit den Organisatoren einer Initiative durch die Kommission als wichtiges Instrument, um den direkten Austausch zwischen Bürgern und EU-Institutionen zu verbessern. Nur wenn die Initiatoren die Chance erhielten, ihre Argumente den Entscheidungsträgern vorzutragen, könne im Zusammenhang mit der EBI von einem transparenten und respektvollen Verfahren gesprochen werden (vgl. Mehr Demokratie 2010a: 8). Der Nutzen der Anhörungen wurde darin gesehen, dass sie „zusätzliche Medienöffentlichkeit für die Initiatoren bringen und mehr öffentliche Diskussionen innerhalb der Europäischen Union anregen [könnten]“ (Interview).

Beide NRO haben also den formalen Weg genutzt, um ihre Positionen einer bürgerfreundlichen Ausgestaltung der EBI in den Konsultationsprozess einzubringen. Dabei handelt es sich bei Konsultationen um ein rein reaktives Instrument der Kommission, das lediglich die Möglichkeit bietet, zu vorgegebenen Fragen und Themen Stellung zu beziehen. Ein Austausch zwischen den Teilnehmern der Konsultation über die eingebrachten Argumente wird dadurch verhindert, dass die Beiträge erst nach Abschluss der Konsultation auf der entsprechenden Internetseite veröffentlicht werden. Außerdem stellt die Kommission keine Rückfragen an die Beteiligten zu strittigen Aspekten, sodass es zu keinem deliberativen Austausch kommen kann (vgl. Hüller 2010: 208f.). Die Kommission fungiert eher als Empfänger verschiedener Argumente, als dass sie eine vermittelnde Funktion zwischen verschiedenen Akteuren einnimmt.

Zwar hat sie im Fall der EBI versucht, diesem statischen Charakter entgegen zu wirken, indem sie nach Ablauf der Konsultationsphase ein Stakeholder-Hearing veranstaltet hat (vgl. EU-KOM 2010c). Daran haben sowohl Mitglieder von Mehr Demokratie/DI und IRIE als auch Vertreter der Kommission, des EP und des Juristischen Dienstes des Rates, der für die Überprüfung der redaktionellen Quali-

tät von Rechtsvorschriften zuständig ist, teilgenommen (vgl. EU-KOM 2010c). Jedoch war der Konsultationsprozess aus Sicht der NRO nur eine Formalisierung der zuvor bereits auf informeller Ebene bestehenden Beziehungen zur Kommission (Interview): „Von 2003 bis 2009 gab es [...] unzählige Kontakte und Austausche und Überlegungen, die durchaus [...] für beide Seiten informativ und lehrreich waren und dazu beitrugen, dass dann auch die Überlegungen der Konsultation und des ganzen Verfahrens schon ein bisschen durchdachter waren.“ So hat Margot Wallström 2008 als damalige Kommissarin für institutionelle Beziehungen und Vizepräsidentin der Kommission an der Erstellung eines Handbuchs zur direkten Demokratie mitgewirkt, das vom IRIE herausgegeben wurde (vgl. Berg et al. 2007).

Bereits vor Beginn des Konsultationsprozesses fanden außerhalb des institutionellen Rahmens Veranstaltungen von ZGO statt, die den Mangel an offiziellen Dialogmöglichkeiten auch als Teil zivilgesellschaftlicher Öffentlichkeitsarbeit zu kompensieren suchten. So hatte IRIE in Vorbereitung der Umsetzung der EBI gemeinsam mit dem Österreichischen Institut für Europäische Rechtspolitik im Rahmen des European Citizens' Initiative Summit im Mai 2009 das Salzburg Manifest verabschiedet (vgl. Kaufmann/Pichler 2010: 119f.). Darin wurde eine bürgerfreundliche Umsetzung der EBI gefordert, aber auch die finanzielle Unterstützung für Initiativen angeregt, die nicht von großen Organisationen getragen werden (vgl. ebd.: 120). Diese Forderung konnte sich in der Formulierungs- und Entscheidungsphase jedoch nicht durchsetzen, sodass die endgültige Verordnung keine Subventionierung von Initiativen vorsieht. Ein weiterer Vorschlag im Salzburger Manifest sah die Einrichtung eines European Citizens' Initiative Office (ECIO) vor, das die Initiatoren einer EBI u.a. in Fragen der rechtlichen Zulässigkeit ihres Anliegens beraten und Teil der für die effektive und bürgerfreundliche Umsetzung erforderlichen Infrastruktur sein sollte (vgl. ebd.).²⁷ Die Kommission hat zum Start der EBI jedoch eine eigene Internetseite

eingerrichtet, auf der die Initiativen angemeldet werden können und gleichzeitig Hintergrundinformationen über die EBI zur Verfügung gestellt werden (vgl. EU-KOM 2012a).

Folglich haben DI/Mehr Demokratie und IRIE auch in der Phase der Konsultation versucht, auf die Umsetzung der EBI Einfluss zu nehmen und ihre Vorstellungen eines bürgerfreundlichen Instruments sowohl reaktiv durch eine Beteiligung an der Online-Konsultation als auch proaktiv durch die Aufrechterhaltung informeller Kontakte zur Kommission und im Rahmen von Veranstaltungen zum Ausdruck zu bringen. Dass dabei nicht nur die Kommission als Adressat für ihre Anliegen gewählt wurde, zeigt sich insbesondere in der Phase, die sich an die Veröffentlichung eines Entwurfs für eine Verordnung durch die Kommission im März 2010 anschloss. Allen voran das EP und speziell die Berichterstatter nahmen hier erneut eine Schlüsselposition für die Umsetzung der EBI ein, wie die folgenden Ausführungen belegen.

4.4.2 Das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Nachdem die Kommission im Zuge des Konsultationsprozesses die rechtliche Umsetzung der EBI auf Drängen des EP auf die Agenda gesetzt hatte, folgte die Phase der konkreten Politikformulierung. Laut Artikel 24 AEUV sollen die Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen der EBI vom EP und vom Rat gemäß dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren festgelegt werden (vgl. ABl. 2010: 58). Das OGV sieht laut Artikel 294 AEUV vor, dass die Kommission dem EP und dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung unterbreitet, zu dem das EP dann in erster Lesung einen Standpunkt festlegt und diesen dem Rat übermittelt (vgl. ebd.: 173). „Billigt der Rat den Standpunkt des Europäischen Parlaments, so ist der betreffende Rechtsakt in der Fassung des Standpunkts des Europäischen Parlaments erlassen“ (ebd.). Können sich beide Organe nicht auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen, finden weitere Lesungen statt und es wird ein Vermittlungsausschuss einberufen. Wie im Folgenden gezeigt wird, konnte im Falle der EBI jedoch bereits nach der ersten Lesung eine Einigung erzielt werden, sodass das OGV hier im Detail keine nähere Betrachtung findet.

²⁷ Laut Kaufmann/Pichler (2010: 121f.) wurde im Mai 2010 das ECIO als Verein nach österreichischem Recht gegründet. Es versteht sich selbst als unabhängiger Think-Tank, Kompetenz- und Dokumentationszentrum, das Unterstützung für die Initiatoren einer EBI anbietet (vgl. ebd.). Allerdings existiert bis heute weder die angegebene Domain www.initiative-office.eu, noch finden sich bei der Internetrecherche Hinweise auf eine tatsächliche Existenz des ECIO.

Nach Auswertung der Konsultationsergebnisse legte die Kommission auf Drängen der spanischen Ratspräsidentschaft (vgl. Devrim 2010) Ende März 2010 dem Rat und dem EP einen Entwurf für eine Verordnung zur EBI vor (vgl. EU-KOM 2010e). Beim Vergleich der Ausgestaltung einzelner Punkte im Entwurf mit den Stellungnahmen von Mehr Demokratie und IRIE fällt auf, dass die Erwartungen der beiden NRO gerade im Hinblick auf die Anzahl der Mitgliedstaaten und die Mindestzahl der Unterschriften pro Land sowie bei der Frist zur Sammlung der Unterschriften und der Zulässigkeitsprüfung nicht erfüllt wurden (vgl. Anh. A). Mehr Demokratie entschied sich daraufhin, erneut eine Stellungnahme herauszugeben, um die Notwendigkeit bürgerfreundlicherer Regelungen zu unterstreichen (vgl. Mehr Demokratie 2010b). Dennoch konnte sich der Verein in dieser Phase etwas aus der aktiven Arbeit zurückziehen, da die Berichterstatter des AFCO und des PETI eine wichtige Rolle im Gesetzgebungsverfahren übernahmen (vgl. Interview). Einer der Berichterstatter war Gerald Häfner, der für die Fraktion der Grünen/EFA seit 2009 im EP saß und zugleich Gründer und Vorstandssprecher von Mehr Demokratie sowie Mitinitiator und Mitarbeiter der European Referendum Campaign, der ECI Campaign und von Democracy International war (vgl. Häfner 2010: 7f.). In ihm hatte Mehr Demokratie also einen wichtigen Ansprechpartner in der Phase der Politikformulierung, der sich für die Forderungen der NRO einsetzte.

Die Ernennung der Berichterstatter für die EBI stellte jedoch eine große Herausforderung dar und beanspruchte mehr als 6 Monate. Häfners Kandidatur löste zunächst sowohl Zurückhaltung als auch Widerstand aus, da die rechtliche Ausgestaltung aus damaliger Sicht „mit Abstand das größte und wichtigste Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Verfassungsausschusses während dieser Legislaturperiode [war]“ (Häfner 2010: 8). Wie bereits oben erwähnt, ist es die Aufgabe der Berichterstatter, den Vorschlag zu formulieren, über den das EP dann letztlich entscheidet (vgl. ebd.). Daher wollten die großen Fraktionen auf jeden Fall an der Berichterstattung beteiligt sein. In diesem Kontext wurde der Vorschlag aufgebracht, die Berichterstattung erstens auf zwei Ausschüsse aufzuteilen, aus denen zweitens dann je zwei Ko-Berichterstatter benannt werden sollten. Damit sollte gewährleistet werden, dass die vier größten Fraktionen im EP an der Formu-

lierung des Berichts beteiligt würden (vgl. ebd.).

Neben Gerald Häfner waren im AFCO Alain Lamassoure als französischer Vertreter der EVP-Fraktion und Zita Gurmai als ungarische Abgeordnete der sozialdemokratischen Fraktion sowie im PETI die Britin Diana Wallis für die Allianz der Liberalen und Demokraten vorgesehen. Somit hatte auch IRIE in Diana Wallis eine wichtige Ansprechpartnerin in dieser Politikformulierungsphase, die selbst Mitglied im Council der NRO ist. Um mehr als einen Berichterstatter für einen Gesetzesvorschlag zu ernennen, musste jedoch die Genehmigung der Konferenz der Präsidenten, die sich aus dem Präsident des EP sowie aus den Vorsitzenden der im EP vertretenen Fraktionen zusammensetzt, erteilt werden. Nachdem dieser Beschluss am 20. Mai 2010 erfolgte (vgl. EP 2010f: 21f.), konnten die Berichterstatter ihre Arbeit aufnehmen.²⁸

Zunächst wurde über den Vorschlag zur Verordnung im Rat für Allgemeine Angelegenheiten beraten. Dieser gab im Juni 2010 eine Stellungnahme dazu ab, die nur in Bezug auf die Zulässigkeitsprüfung einer EBI vom Vorschlag der Kommission abwich (vgl. Anh. A). Während die Kommission die Prüfung der Zulässigkeit nach der Sammlung von 300.000 Unterschriften vorsah, verständigten sich die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat auf eine Schwelle von 100.000 (vgl. Rat der EU 2010). Damit haben sowohl der Rat als auch die Kommission aus Sicht der NRO, aber auch der Parlamentarier, eine relativ ängstliche Haltung eingenommen, da die „Vorschläge [...] eine Vielzahl von Kautelen [enthalten], die den Gebrauch der EBI extrem erschweren“ (Häfner 2010: 11). Eine weitere dieser von Rat und Kommission vorgeschlagenen Auflagen, die die Bürger ggf. sogar von der Unterschriftenleistung abhalten könnte, war die in dieser Phase viel diskutierte Notwendigkeit, bei der Unterzeichnung einer EBI die persönliche Identifikations- oder Ausweisnummern angeben zu müssen. Deshalb hat Mehr Demokratie in vielen Mitgliedstaaten Lobbyarbeit betrieben, um die Einführung dieser Hürde zu verhindern (vgl. I).

²⁸ Bemerkenswert ist zudem, dass bis auf Zita Gurmai, die erst später in Erscheinung trat, alle drei Berichterstatter während der Arbeiten des Konvents in der informellen Arbeitsgruppe zur direkten Demokratie mitgewirkt hatten (siehe Kapitel 4.2.3).

Von der Kommission wurde die Stellungnahme des Rates mit Wohlwollen betrachtet. Zum einen war es offenbar nicht leicht, eine Einigung zwischen den Vertretern der 27 Mitgliedstaaten zu erreichen. Die spanische Ratspräsidentschaft spielte dabei eine wichtige Rolle, indem sie die Umsetzung der EBI zu einer ihrer Prioritäten erklärte (vgl. Devrim 2010) und durch ausgezeichnete Arbeit dazu beitrug, einen Kompromiss zu finden (vgl. EU-KOM 2010d).²⁹ Zum anderen wurde das Festhalten an der Zulässigkeitsprüfung nach der Sammlung von 100.000 Unterschriften durch den Vizepräsident der Kommission Šefčovič begrüßt, da diese einerseits dazu beitragen könnte, dass eine paneuropäische Debatte auch zu möglicherweise unzulässigen Themen angestoßen würde. Andererseits könnte verhindert werden, dass das System durch eine Flut von Initiativen überlastet wird (vgl. ebd.).

Während die Kommission und der Rat in dieser Phase des Policy Making Prozesses also relativ hohe Hürden für eine EBI forderten, versuchten die Berichterstatter in den beiden Ausschüssen bürgerfreundliche Regelungen durchzusetzen. Juristisch gesehen mussten aufgrund der Tatsache, dass offiziell zwei Ausschüsse zur Berichterstattung ernannt wurden, zwei voneinander getrennte Berichte verfasst werden. Allerdings verständigten sich die vier Berichterstatter darauf, regelmäßige, gemeinsame Treffen abzuhalten, im Rahmen derer ein Konsens erarbeitet wurde, sodass letztlich zwei identische Berichte vorgelegt werden konnten (vgl. Häfner 2010: 9). Zur Erarbeitung des Berichts konsultierte der federführende AFKO zudem auch Sylvia-Yvonne Kaufmann und Jürgen Meyer, die – wie aus der bisherigen Analyse hervorgeht – maßgeblich an der bisherigen Entwicklung der EBI beteiligt gewesen waren (vgl. EP 2010c: 4). Auf dieser Grundlage stellten die Berichterstatter den Entwurf ihres Berichts am 28. Oktober 2010 vor.

Parallel zu den Beratungen in den Ausschüssen führten die Berichterstatter Sondierungsgespräche mit Vertretern des Rates und der Kommission, „um die etwaige Annahme der Verordnung in erster Lesung noch vor Ende des Jahres 2010 zu erleichtern“ (EP 2010d:

5). In diesen Trilog-Gesprächen versuchten der Rat und die Kommission, die Berichterstatter von ihren Forderungen zu überzeugen, da die Vorstellungen der Umsetzung einzelner Aspekte im Berichtsentwurf – insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der Mitgliedstaaten, das Mindestalter und die Zulässigkeitsprüfung – deutlich von der Position des Rates und der Kommission abwichen (vgl. Anh. A). Schließlich wurde der Bericht im AFKO am 30. November einstimmig angenommen, nachdem zuvor einige Änderungsvorschläge eingebracht und angenommen wurden. Entsprechend wurde im Unterschied zum Berichtsentwurf das Mindestalter von 16 Jahren auf das Alter des aktiven Wahlrechts zu EP-Wahlen verändert und der Ausschuss sprach sich dafür aus, dass die Angabe der persönlichen Identifikationsnummer bei der Unterzeichnung einer EBI wegfallen sollte (vgl. EP 2010b: 47).

Zudem enthielt der Bericht die Forderung, dass die Unterschriften aus mindestens einem Fünftel der Mitgliedstaaten erbracht werden müssten. In Bezug auf die Zulässigkeitsprüfung wurde der Vorschlag gemacht, dass im Zuge der Registrierung lediglich geprüft werden solle, ob es sich bei dem eingereichten Thema tatsächlich um eine EBI im Sinne der in der Verordnung festgelegten Kriterien handele (vgl. ebd.: 12). Die formale Prüfung der Zulässigkeit sollte erst nach Sammlung aller Unterschriften und deren Überprüfung durch die Mitgliedstaaten erfolgen. Damit unterschieden sich die Vorschläge immer noch deutlich von denen des Rates und der Kommission. Um trotzdem noch eine Einigung vor der ersten Lesung im EP zu erreichen, wurden die Trilog-Gespräche zwischen den drei Organen fortgesetzt und am 6.12. konnte dem Protokoll der Ausschusssitzung vom 13. November 2010 zufolge ein Kompromiss gefunden werden (vgl. EP 2010e: 2).

Die Änderungsanträge zum Bericht, die sich aus diesem Kompromiss ergaben, brachte der AFKO in der Plenarsitzung des EP am 15. Dezember selbst ein. Zugeständnisse seitens der Berichterstatter mussten dabei vor allem im Hinblick auf die Mindestzahl der Länder gemacht werden, aus denen die Unterzeichner kommen müssen. Diese wurde schließlich auf ein Viertel der Mitgliedstaaten festgelegt, sodass der Rat und die Kommission ihre Position in der Frage durchsetzen konnten (vgl. Anh. A). Dagegen konnten die Forderungen in Bezug auf einen Wegfall der

²⁹ Eine ähnlich ausführliche Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse im Rat, wie sie im Rahmen dieser Arbeit für das EP erfolgte, ist unmöglich, da dieser grundsätzlich keinen Zugang zu wörtlichen Protokollen und Abstimmungsergebnissen ohne vorherige Genehmigung aller beteiligten Mitgliedstaaten gewährt.

Zulässigkeitsprüfung und auf die Durchführung von Anhörungen nach Ablauf der Unterschriftensammlung erfolgreich durchgesetzt werden. Die endgültige Entscheidung über einen Standpunkt des EP zur Umsetzungsverordnung der EBI wurde mit einer großen Mehrheit von 628 Ja-Stimmen gegenüber 15 Nein-Stimmen und 24 Enthaltungen verabschiedet (vgl. EP 2010g).

In ihrer Mitteilung über die Entscheidung im EP machte die Kommission deutlich, dass sie alle eingebrachten Änderungsanträge in Bezug auf ihren ursprünglichen Entwurf für die Verordnung vom März 2010 annehmen könne und keine Notwendigkeit bestünde, den Vorschlag bei Übermittlung an den Rat zu modifizieren (vgl. EU-KOM 2010a). Aufgrund der vorherigen Einigung mit dem Rat entspricht der im EP angenommene Umsetzungsvorschlag demzufolge dem Text der endgültigen Verordnung, deren Unterzeichnung der Rat für Bildung, Jugend, Kultur und Sport am 14. Februar 2011 mit qualifizierter Mehrheit beschloss (vgl. Rat der EU 2011).

Anhand der Analyse dieses Policy Making Prozesses zur Umsetzung der EBI wird deutlich, dass nicht alle Forderungen, die die beiden NRO Mehr Demokratie/DI und IRIE an das Instrument gestellt hatten, durchgesetzt werden konnten. Nach Abschluss des Konsultationsprozesses der Kommission konnten sie zudem ihre Anliegen in der Politikformulierungs- und Entscheidungsphase weniger direkt einbringen als es zuvor im Konvent der Fall war. Allerdings hatten sie in den Berichterstatern wichtige Ansprechpartner, die ihre Anliegen in den Prozess hineintrugen. Dass dabei nicht alle ursprünglichen Ideen der NRO aufgenommen wurden, ist auf der einen Seite dem Umstand geschuldet, dass die Vorstellungen über die Umsetzung der EBI bereits innerhalb der zuständigen Ausschüsse durchaus unterschiedlich waren.³⁰ Auf der anderen Seite war es das Ziel, eine schnelle Umsetzung zu ermöglichen, sodass eine Einigung mit der Kommission und dem Rat über die Ausgestaltung der einzelnen Punkte erzielt werden musste. Diese interinstitutionelle Konsensfindung führte dazu, dass die indirekte Einflussnahme

der NRO in der Entscheidungsphase deutlich schwieriger war.

Zwischenfazit

Die vorliegende chronologische Analyse des Entstehungsprozesses der EBI zielt darauf ab, die Zusammenhänge der Einführung des Instruments zu betrachten. Zudem galt es, die zentralen zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteure zu identifizieren, die diese Einführung maßgeblich beeinflusst haben. Eine detaillierte, deskriptive Betrachtung der verschiedenen Schritte und Einzelheiten des Policy Making Prozesses der EBI war notwendig, um die Entwicklungen und die Komplexität der Entscheidungsprozesse in der EU zu rekonstruieren und die Rollen der einzelnen Akteure vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen einer Bewertung unterziehen zu können.

Um trotz dieser umfangreichen Betrachtung einen zusammenfassenden Überblick über den Entwicklungsprozess von den ersten Ideen zur Einführung direkter Demokratie bis hin zur Verabschiedung der Verordnung über die EBI zu erhalten, dient die beigefügte Übersicht, in der die zentralen Eckpunkte des Prozesses abgebildet sind (vgl. Anh. B). Jene Übersicht umfasst neben der Unterscheidung zwischen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure und Ereignissen, die in direktem Zusammenhang mit den EU-Institutionen stehen, auch einen Hinweis auf die Phasen des in Kapitel 2 eingeführten Policy Cycle. Aufgrund der Tatsache, dass die Implementierung der EBI in den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Arbeit nicht näher untersucht werden konnte und die Phase der Evaluation wie in der Verordnung vorgesehen (vgl. ABl. EU 2011: 9) erst innerhalb der nächsten drei Jahren einsetzt, ist die Darstellung jedoch nicht zyklisch, sondern entlang eines linearen Zeitstrahls angeordnet. Zusammen mit der tabellarischen Gegenüberstellung der verschiedenen Positionen der einzelnen Akteure in Bezug auf die Umsetzung der EBI (vgl. Anh. A) stellt die chronologische Grafik eine Zusammenfassung des Entstehungsprozesses der EBI dar und bildet den Ausgangspunkt für die in Kapitel 5 folgende Bewertung der Rollen zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure.

³⁰ Als Beispiel lässt sich die Mindestzahl der Mitgliedstaaten anführen: In den Änderungsträgen zum Berichtsentwurf im AFCO finden sich Forderungen, die von einer Festlegung auf 2 Mitgliedstaaten bis hin einem Drittel der Mitgliedstaaten, also 9 Länder, reichen (vgl. EP 2010a: 6ff.).

5. Zivilgesellschaftliche und institutionelle Akteure im Entstehungsprozess der EBI

Die vorangegangene, chronologische Analyse verdeutlicht, dass neben den drei institutionellen Akteuren Kommission, EP und Rat vor allem die beiden NRO Mehr Demokratie/DI und IRIE im Entstehungsprozess der EBI eine maßgebliche Rolle gespielt haben. Während im vorangegangenen Kapitel die einzelnen Phasen entlang des Modells des Policy Cycle de-konstruiert worden sind, steht in diesem Kapitel die Frage im Zentrum, wie sich das Handeln der einzelnen Akteure vor dem Hintergrund der im theoretischen Kapitel entwickelten Hypothesen charakterisieren lässt und inwiefern partizipative Merkmale des Entstehungsprozesses für die erfolgreiche Aufnahme des Instruments in den Vertrag von Lissabon und für die spätere Umsetzung in Form der heutigen Verordnung ausschlaggebend waren.

Bereits in den 1990er Jahren hatten Mitglieder der heutigen NRO Mehr Demokratie/DI und IRIE damit begonnen, Ideen für die Einführung direktdemokratischer Instrumente in der EU zu entwickeln. Die Analyse in Kapitel 4 hat ergeben, dass sich beide in der Wahl der Mittel zur Durchsetzung ihrer Forderungen im Entstehungsprozess der EBI unterschieden. So konzentrierte sich IRIE auf die konzeptionelle Entwicklung des Konzepts und versuchte, die formellen Einflussmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft im Konvent zu nutzen, während DI/Mehr Demokratie sich stärker auf das informelle Lobbying fokussierte. Dennoch haben beide NRO ähnliche Ansichten und ein gemeinsames Problemverständnis vertreten, als dessen Lösungsoption sie die Einführung direktdemokratischer Instrumente angeboten haben. In diesem Sinne lässt sich die Zusammenarbeit von IRIE, hauptsächlich vertreten durch Bruno Kaufmann und Carsten Berg, und Mehr Demokratie/DI in Person von Michael Efler als Epistemic Community klassifizieren. Dieser Befund wird dadurch gestützt, dass die involvierten Personen ein umfangreiches Expertenwissen zur Etablierung von direktdemokratischen Instrumenten anbieten konnten, das sich einerseits auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik und andererseits auf *best practice* Erfahrungen aus den Mitgliedstaaten stützte.

Mit diesem Hintergrund war es den Akteuren möglich, inhaltlichen Input für die Lösung des Demokratieproblems der EU anzubieten, indem sie Grundlagenmaterialien erstellten und Publikationen zu direkter Demokratie an die Konventsmitglieder verteilten. Gleichzeitig organisierten DI und IRIE informelle Treffen mit den Konventsmitgliedern, um ihre Forderungen und Optionen für die Einführung direkter Demokratie im Rahmen des auszuhandelnden Verfassungsvertrages zu diskutieren. Auf diese Weise gelang es ihnen, Mitstreiter für ihre Ideen zu gewinnen und denjenigen Mitgliedern des Konvents, die bislang keine eigenen Erfahrungen mit der Durchführung direktdemokratischer Instrumente gemacht hatten, Hintergrundinformationen zu geben und die verschiedenen Möglichkeiten von direkter Demokratie aufzuzeigen. Dabei erwiesen sich insbesondere einige der im Konvent vertretenen nationalen und europäischen Parlamentarier als offen für die Ideen der NRO. Aufgrund der Gleichberechtigung der Mitglieder im Konvent in Bezug auf die Bestimmung der Tagesordnung – mit Ausnahme des Präsidiums – konnten die verbündeten Parlamentarier auf formalem Weg Einfluss auf die Agenda des Konvents nehmen und so die Forderungen der NRO in den politischen Prozess hinein tragen.

In Rückbezug auf die Theorie bzw. auf die Ausführungen zum Policy Cycle haben die zivilgesellschaftlichen Akteure IRIE und DI/Mehr Demokratie zusammen mit einigen aktiven Parlamentariern also ein erfolgreiches Policy Netzwerk gebildet, dem es im Verlauf des Konvents gelang, die Einführung direktdemokratischer Instrumente auf die Agenda zu setzen. Dass die beiden NRO auch über das Agenda Setting hinaus informellen Einfluss mittels dieses Netzwerks auf die Politikformulierung ausüben konnten, erreichten sie durch das Aufzeigen und Formulieren konkreter Lösungsoptionen und eben nicht nur durch eine allgemeine Problemdefinition. An dieser Stelle hat DI/Mehr Demokratie fast schon die Grenze von der informellen hin zur formellen Einflussnahme auf den Konvent überschritten, indem Aktivisten der NRO gezieltes Lobbying in Form von Unterschriftensammlungen unter den Konventsmitgliedern während der Plenartagungen betrieben und dem Präsidium konkrete Textanträge für die EBI und für ein Referendum vorlegten.

Das erfolgreiche Agenda Setting dieses Policy Netzwerks hing auch von weiteren Faktoren ab. Neben dem vorhandenen Fachwissen über direkte Demokratie zeichnete sich die Arbeit des Policy Netzwerks durch die Eigenschaft aus, beharrlich an der Durchsetzung der eigenen Forderungen festzuhalten, auch nachdem sich im Konvent aus den Reihen der Regierungsvertreter und des Präsidiums deutlicher Widerstand zeigte. Durch eine ständige Präsenz der Aktivisten von Mehr Demokratie/DI und IRIE während der Plenartagungen in Brüssel wurde ein regelmäßiger Austausch über die Entwicklungen in den Verhandlungen im Konvent ermöglicht (vgl. Interview). Somit konnten die sich ergebenden Gelegenheitsfenster für die Forcierung von direkter Demokratie effektiv genutzt werden. Hier ist vor allem die Schlussphase des Konvents zu erwähnen, in der die EBI als einer von mehreren Änderungsanträgen formuliert wurde, von deren Berücksichtigung die Parlamentarier die Zustimmung zum gesamten Entwurf für die Verfassung abhängig gemacht haben.

Schließlich zeichnete sich dieses Netzwerk von Parlamentarier und NRO auch durch eine Anpassung der Forderungen im richtigen Moment aus, sodass eine breite Unterstützung für den Vorschlag zu erwarten war. Zwar gingen die Vorstellungen von Mehr Demokratie/DI und IRIE zur Einführung direktdemokratischer Instrumente deutlich über die heutige Agenda-Initiative hinaus. So hielten die Akteure bis zur Schlussphase des Konvents vor allem an der Forderung nach einem Referendum über die endgültige Verfassung fest. Für die Referendumsidee konnte aber trotz einer Intensivierung der Lobby-Aktivitäten kurz vor Abschluss des Konvents keine Mehrheit gewonnen werden. Dies ist Maurer und Vogel (2009: 21) zufolge dabei auch dem Umstand geschuldet, dass die Vorschläge eigene institutionelle Ansprüche dokumentieren. So hätten Mehr Demokratie/DI und IRIE zu Beginn nicht versucht, „das Instrument vertragskonform in das vorhandene Institutionen- und Verfahrensgeflecht der EU einzufügen“ (ebd.). Dass gerade darin jedoch der Erfolg für die Aufnahme der EBI in den Verfassungsentwurf lag, zeigt der Kompromissvorschlag von Jürgen Meyer. In seinem Vorschlag wurde die EBI in Anlehnung an das Initiativrecht des EP und des Rates formuliert, sodass dieser unter den Mitgliedern des Konvents große Zustimmung fand. Somit konnte das Netzwerk durch Verhandeln und hohe Kompromissbereitschaft die

Einführung direktdemokratischer Instrumente, wenn auch in abgeschwächter Form, schließlich durchsetzen.

Das Policy Netzwerk erwies sich auch in der Phase nach dem gescheiterten Verfassungsvertrag und in der Entwicklung der Umsetzungsverordnung als stabil. Um die konkrete Ausgestaltung der EBI vorzubereiten, führten die beiden NRO neben zahlreichen anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zunächst Probeläufe von Bürgerinitiativen durch. Die Erfahrungen wurden vom AFCO bei der Entwicklung der Aufforderung des EP an die Kommission, sich für eine rasche und bürgerfreundliche Umsetzung der EBI im Vorfeld des Lissabonvertrags einzusetzen, aufgegriffen. Wie gezeigt werden konnte, resultierten die informellen, persönlichen Beziehungen zwischen NRO und den Berichterstatter für die EBI im EP dabei bereits aus der Zusammenarbeit im Konvent. Da im Gegensatz zum Konvent der Prozess der Umsetzung aufgrund seiner für den europäischen Gesetzgebungsprozess typischen Akteurskonstellation eine geringere informelle Einflussnahme durch zivilgesellschaftliche Akteure ermöglichte, rückte das formale, wenn auch indirekte, Agenda Setting durch das EP stärker in den Mittelpunkt. Zwar nutzten sowohl Mehr Demokratie/DI als auch IRIE die Chance, an der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über die EBI teilzunehmen. Nach Abschluss dieses Prozesses konnten sie ihre Anliegen in die Politikformulierungs- und Entscheidungsphase jedoch weniger direkt einbringen als zuvor.

Neben den NRO spielten also vor allem das EP bzw. die Berichterstatter in den Ausschüssen eine entscheidende Rolle im Entstehungsprozess der EBI. In der Zeit des Konvents konnten die Parlamentarier in Zusammenarbeit mit den NRO die Idee der Einführung einer EBI durchsetzen, indem sie die Forderung mit Nachdruck und trotz Widerstands der Regierungsvertreter und des Präsidiums vertraten. Die Parlamentarier hatten durch die Gleichberechtigung aller Konventsmitglieder daher die Chance, entscheidend zum Agenda Setting, der Politikformulierung und der finalen Entscheidung über die Aufnahme des Instruments in den Verfassungsentwurf beizutragen. Nachdem der Verfassungsvertrag gescheitert war, setzten sich die Vertreter im EP, insbesondere in Person von Frau Sylvia-Yvonne Kaufmann, dafür ein, dass an der Idee der EBI festgehalten wurde. Durch die Resolution, in der das

EP die Kommission aufforderte, einen Vorschlag für eine Verordnung vorzulegen, konnte es gelingen, das Instrument weiterhin als Lösungsoption für das Demokratiedefizit der EU im Bewusstsein der institutionellen Akteure zu halten und das formale Agenda Setting durch die Kommission zu forcieren. Die Entwicklung konkreter Formulierungsvorschläge für die Umsetzung der EBI vor der Veröffentlichung des Entwurfs über eine Verordnung stellte sich dabei als geschickter Schachzug heraus, da somit ein Referenzdokument für die späteren Diskussionen über die rechtliche Ausgestaltung der einzelnen Aspekte geschaffen wurde.

Bei der Berichterstattung im Ausschuss für konstitutionelle Fragen und im Petitionsausschuss konnten drei der vier Berichtersteller ebenfalls an die Zusammenarbeit im Rahmen der informellen Arbeitsgruppe zu direkter Demokratie im Konvent anknüpfen. Mit Gerald Häfner war einer von ihnen sogar Mitglied des Vereins Mehr Demokratie. Dadurch konnten die Berichtersteller als Sprachrohr der Interessen der Zivilgesellschaft fungieren und brachten deren Forderungen in die Ausschussarbeit ein. Zwar wurden im Plenum letztendlich nicht alle Punkte aus dem Bericht der Ausschüsse übernommen. Dennoch konnten sie die maßgeblichen Weichenstellungen für die Verordnung vornehmen (vgl. Interview). Anders als es die aus der Theorie der direkten Demokratie entwickelte Hypothese erwarten ließ, sprach sich das EP – besonders in Form der Berichtersteller, aber auch in seiner Gesamtheit – nicht gegen die Einführung von direkter Demokratie aus. Vielmehr konnte es sogar entscheidend zur Aufnahme des Instruments in europäisches Primärrecht und zu einer Abschwächung der Forderungen der Kommission während der Umsetzung beitragen.

Die Rolle der Europäischen Kommission im Entstehungsprozess der EBI lässt sich als eine deutlich zurückhaltendere bewerten als die des EP, auch wenn sich in ihr einige Ambivalenzen zeigten. Im Konvent beteiligten sich die Kommissionsvertreter nachweislich nicht an der Diskussion über eine Einführung direktdemokratischer Instrumente und nahmen auch nicht die Ideen der zivilgesellschaftlichen Akteure in ihren eigenen Entwurf für einen Verfassungsvertrag auf. Sie hat hier keinen bedeutenden Einfluss auf die Einführung des Instruments ausgeübt, weder in positiver noch in negativer Hinsicht. Dieses Verhalten ist auch auf die veränderte Rolle

der Kommission im Konvent gegenüber dem normalen Gesetzgebungsprozess auf europäischer Ebene zurückzuführen. Obliegt ihr das formale Initiativrecht, wurde dieses im Konvent durch die Gleichberechtigung aller Mitglieder bei der Bestimmung der Tagesordnung aufgelöst. Zudem war die Kommission zahlenmäßig gegenüber den Vertretern der nationalen und des Europäischen Parlaments erkennbar schwächer repräsentiert. Inwiefern die Kommission hinter den Kulissen Einfluss auf das mächtige Präsidium des Konvents ausübte, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht aufgeklärt werden. Dies wird aus Sicht der NRO bezweifelt (vgl. Interview).

Nachdem die EBI in den Verfassungsvertrag aufgenommen war und sich deren Übernahme in den Vertrag von Lissabon abzeichnete, machte sich die Kommission das Instrument zunutze, indem sie sich rhetorisch zu den Vorteilen und der Bedeutung dieses neuen Instruments für die Demokratieentwicklung in der EU bekannte. In einer direkteren Beteiligung der Bürger an der europäischen Gesetzgebung wurde nach der primärrechtlichen Verankerung dann auch von der schwach legitimierten Kommission die Chance gesehen, das Image der EU aufzubessern und somit zur stärkeren Identifizierung der Bürger mit den Strukturen und Institutionen der Union beitragen zu können. Jürgen Meyer erinnert sich aber auch an Kommentare aus den Reihen der Kommission, in denen die EBI als „Dynamit“ bezeichnet wurde (vgl. Interview). Diese Erinnerungen lassen sich zwar durch fehlende, wörtliche Protokolle der entsprechenden Sitzungen nicht belegen, deuten aber zumindest das zwiespältige Verhältnis der Kommission zu dem neuen Instrument an.

Die ambivalente Rolle der Kommission spiegelt sich auch im Prozess der Ausgestaltung der EBI wider. Auf der einen Seite setzte die Kommission das Thema erst auf Drängen des EP und der spanischen Ratspräsidentschaft hin auf die Agenda. Eine intrinsische Motivation für eine zügige rechtliche Ausgestaltung der EBI ist nicht erkennbar. Auf der anderen Seite öffnete die Kommission den Gesetzgebungsprozess für zivilgesellschaftliche Akteure, indem sie diesen im Rahmen einer Grünbuchkonsultation die Möglichkeit zur Stellungnahme gab. In diesem Schritt äußert sich sowohl der Beratungsbedarf der Kommission, der aus mangelnden Ressourcen und fehlender Erfahrung mit direktdemokratischen Instrumenten resultiert, als auch

die Motivation, eine größere Legitimationsbasis für den zu erarbeitenden Vorschlag für eine Verordnung der EBI zu schaffen. Inwiefern letzteres tatsächlich gewährleistet werden konnte, indem alle abgegebenen Beiträge von Bürgern und Organisationen angemessen berücksichtigt wurden, bedarf weiterer Untersuchungen.

Im Vergleich der Stellungnahmen von Mehr Demokratie/DI und IRIE mit dem Vorschlag für eine Verordnung zeigt sich eine deutlich restriktivere Haltung der Kommission bei der Ausgestaltung der einzelnen Aspekte (vgl. Anh. A). Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die Kommission bei der rechtlichen Umsetzung ihr Initiativrecht dazu nutzte, eigene Vorstellungen der Ausgestaltung des Instruments durchzusetzen. Als Grund für restriktive Regelungen, speziell mit Blick auf die Prüfung der Zulässigkeit von Initiativen, führte der seit 2010 für die EBI zuständige Kommissar Šefčovič in einer Stellungnahme an, dass die Kommission nur so vor einer Flut von Initiativen, die keine ausreichende Unterstützung in der Bevölkerung finden, geschützt werden könne (vgl. EU-KOM 2010d).

Dass die Kommission ihre restriktiveren Forderungen im Gesetzgebungsprozess vertreten und teilweise durchsetzen konnte, ist auch auf die Rolle des Rates zurückzuführen. Die Auswertung der Dokumente, aus denen sich die Positionen der jeweiligen Akteure zur EBI ableiten lassen, ergibt, dass der Rat der EU – in diesem Fall der Rat für allgemeine Angelegenheiten – die von der Kommission im Vorschlag für die Verordnung vorgesehenen Forderungen unterstützte (vgl. Anh. A). Lediglich bei der Zulässigkeitsprüfung setzte der Rat, dessen Ansichten ansonsten überwiegend deckungsgleich mit denen der Kommission waren, die Hürde für die vorab zu sammelnden Unterschriften auf 100.000 herab. Diese trug er sodann auch in die Verhandlungen mit dem EP. Die letztlich verabschiedete Verordnung stellt einen Kompromiss zwischen den bürgerfreundlichen Forderungen der zivilgesellschaftlichen Akteure, eingebracht durch das EP, und der restriktiveren Position von Kommission und Rat dar, der durch Vorabverhandlungen bereits vor der ersten Lesung im Parlament erreicht worden war.

Mit Blick auf den gesamten Policy Making Prozess der EBI spielten der Rat bzw. die Regierungsvertreter eine insgesamt weniger

wichtige Rolle als die zivilgesellschaftlichen Akteure, das EP und die Kommission. Zwar zeigte sich im Konvent gerade auch aus den Reihen der Regierungsvertreter Widerstand gegen die Einführung direktdemokratischer Instrumente. Wie auch die Kommission waren die Regierungsvertreter den Parlamentariern im Plenum in Anzahl und somit auch in Einfluss unterlegen. Im Präsidium jedoch, das in letzter Instanz über die Tagesordnung und die Änderungsanträge entschied, waren sie gleichberechtigt vertreten, sodass es ihnen fast bis zum Ende des Konvents gelang, die Aufnahme der EBI in den Verfassungsentwurf zu verhindern. Nur die fragliche Zustimmung des Plenums zum gesamten Entwurf konnte die Regierungsvertreter schließlich umstimmen. Entsprechend stand das Instrument in der anschließenden Regierungskonferenz sowie in der Aushandlung des Vertrags von Lissabon nicht grundlegend zur Debatte. Erst mit der Einleitung des OGV zur Umsetzung der EBI trat der Rat erneut in Erscheinung.

Die unterschiedliche Rollenverteilung der institutionellen Akteure im Entstehungsprozess der EBI drückt sich auch in dem Verhalten der zivilgesellschaftlichen Akteure gegenüber den jeweiligen Institutionen aus. Die Kommission galt aufgrund ihres Initiativrechts im Gesetzgebungsprozess in der Phase der Umsetzung als wichtiger Ansprechpartner und wurde von den beiden NRO in unterschiedlichem Rahmen stetig kontaktiert. Auch das EP wurde infolge seiner Kompetenzausweitung zu einem wichtigen Gesprächspartner. Anders als mit der Kommission entwickelten sich im Konvent und in der anschließenden Umsetzungsphase jedoch sichtlich intensivere Beziehungen zwischen NRO und Parlamentariern, die durch ein reziprokes Verhältnis geprägt waren: Mehr Demokratie/DI und IRIE stellten Expertenwissen, *best practice* Erfahrungen und personelle Ressourcen für Lobbying zur Verfügung, während die Parlamentarier die formelle Einflussnahme auf die Problemwahrnehmung und das Agenda Setting, aber darüber hinaus auch auf die Politikformulierung und -entscheidung ermöglichten. Bezogen auf den Rat lassen sich in der vorangegangenen Analyse keine Bestrebungen durch die NRO erkennen, die Regierungsvertreter in ihrem Handeln direkt zu beeinflussen bzw. von den eigenen Forderungen zu überzeugen. Allerdings hat möglicherweise eine Einflussnahme auf nationaler Ebene stattgefunden, was

durch weitere Untersuchung belegt werden müsste.

Vor dem Hintergrund dieser Bewertung der Rolle von zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteuren im Entstehungsprozess der EBI lässt sich in Bezug auf die aus der Theorie der direkten Demokratie entwickelte Hypothese der Schluss ziehen, dass entgegen den Vermutungen, dass das EP die Einführung direktdemokratischer Instrumente kritisch bewerten würde, zahlreiche nationale und europäische Parlamentarier die EBI befürwortet haben und in den einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses als Sprachrohr für die Interessen der NRO fungierten, aber auch eigene Ideen eingebracht haben. Somit ist die Hypothese in Bezug auf die Rolle institutioneller und zivilgesellschaftlicher Akteure im Entstehungsprozess der EBI zumindest in Teilen falsifiziert. Zwar lässt sich die Formulierung der Idee direktdemokratischer Instrumente als Lösungsoption für das Demokratiedefizits der EU primär auf zivilgesellschaftliche Akteure zurückführen. Die tatsächliche Einführung und spätere Umsetzung der EBI wurde jedoch erst durch die Unterstützung zahlreicher Parlamentarier im Konvent möglich.

Die chronologische Analyse hat die Hypothese aber insofern bestätigt, als dass aus den Reihen der Regierungsvertreter Widerstand gegen direkte Demokratie geäußert wurde und der Rat sowie die Kommission nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags die Aufnahme des Instruments in europäisches Vertragsrecht nicht proaktiv, sondern erst auf Drängen zivilgesellschaftlicher Akteure und des EP vorangetrieben haben. Eine intrinsische Motivation von Kommission und Rat, die EBI einzuführen und bürgerfreundlich umzusetzen, ist trotz rhetorischer Bekenntnisse zu den Vorteilen des Instruments nicht erkennbar.

In Bezug auf die zweite Fragestellung wurde von der Hypothese ausgegangen, dass die Gestaltungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure vom deliberativen und assoziativen Charakter der einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses der EBI abhingen. Vor dem Hintergrund der in Kapitel 3.2.3 in Anlehnung an Frisch (2007) dargestellten Kriterien zur Bestimmung des deliberativen Charakters von politischen Entscheidungsprozessen lassen sich mit Blick auf den Entstehungsprozess der EBI folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Mit dem **Konvent** wurde ein neuer Modus der Entscheidungsfindung in der EU geschaffen, der durch die Gleichberechtigung seiner Mitglieder – mit Ausnahme des Präsidiums – zu einer neuen Machtverteilung zwischen der Kommission, den Regierungsvertretern und den Parlamentariern führte. Im Hinblick auf das Kriterium der *Universalität*, das eine potentielle Einbindung aller Politikbetroffenen vorsieht, zeigten sich im Gegensatz zu den vorangegangenen Aushandlungsprozessen in den Regierungskonferenzen im Konvent Ansätze, die Zivilgesellschaft stellvertretend für die Bürger der EU durch die Einrichtung eines Forums und durch eine gemeinsame Plenarsitzung in die Erarbeitung des Entwurfs für eine Verfassung einzubeziehen. Dadurch sollte auch die *Responsivität* der Entscheidungen verbessert werden. Die Reichweite dieser formellen, institutionalisierten Form zivilgesellschaftlicher Partizipation erwies sich mit Blick auf die Einführung der EBI als begrenzt.

In der Anhörungs- und Arbeitsgruppenphase waren die Beratungen im Konvent weitestgehend durch das Prinzip der *Rationalität* geprägt. Die Phase der Politikentscheidung ließ dagegen Strukturen erkennen, die den Aushandlungsprozessen in herkömmlichen Regierungskonferenzen entsprachen: Die Ankündigung der Parlamentarier, dem Entwurf für die Verfassung die Zustimmung zu verweigern, falls nicht letzte Änderungsanträge aufgenommen würden, lässt sich in Anlehnung an Frisch (2007: 723) eher als strategisches Bargaining und die Durchsetzung von Einzelinteressen denn als gemeinwohlorientiertes Handeln beschreiben. In diesem Umstand offenbart sich insofern auch eine Einschränkung des Prinzips der *Freiheit*, als dass die Verhandlungen im Konvent aufgrund der dominanten Rolle des Präsidiums nicht frei von internen Zwängen waren.

Dem Kriterium der *Öffentlichkeit* wurde durch den freien Zugang zu den Dokumenten über die Internetseite³¹ des Konvents Rechnung getragen. Während die Plenarsitzungen interessierten Bürgern sowie ZGO offenstanden, tagten die Arbeitsgruppen indes nicht öffentlich, sodass die dortigen Debatten und Entscheidungen nur anhand von Sitzungsprotokollen im Nachhinein nachvollzogen werden konnten. Kritisch zu bewerten ist zudem die Intransparenz der Entscheidungen des Präsidiums, die gerade auch bei der

³¹ <http://european-convention.eu.int/>

Aufnahme der EBI in den Verfassungsentwurf sichtbar wurde. Dass die Beratungen allerdings offen für neue Themen waren, zeigt sich in der Entwicklung der Verhandlungen über direkte Demokratie. Die Einführung direktdemokratischer Instrumente stand anfangs nicht auf der Tagesordnung des Konvents, sondern konnte erst im Verlauf durch die Parlamentarier in die Beratungen integriert werden.

In der sich anschließenden Phase zwischen dem Scheitern des Konvents und dem Beginn der Grünbuchkonsultation zur EBI-Verordnung hatten zivilgesellschaftliche Akteure weder formelle Einflussmöglichkeiten auf die Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon im Europäischen Rat noch auf den weiteren Umgang mit der EBI. Dennoch konnte im Sinne der assoziativen Demokratie eine Einbindung der NRO ermöglicht werden, indem das EP bzw. der AFKO sich bei der Erstellung seines Initiativberichts auf die Erfahrungen der NRO mit den Pilotinitiativen stützte. So konnten Mehr Demokratie/DI und IRIE ihre Interessen in dieser Phase einbringen, selbst wenn die letzte Entscheidungsmacht über den Inhalt des Berichts beim EP selbst verblieb.

Auch in der darauffolgenden **Online-Konsultation** zum Grünbuch über die EBI-Verordnung, die dem OGV voranging, spiegelt sich eher eine assoziative als eine deliberative Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Entscheidungsprozesse der EU wider. Gestützt auf die Expertise der ZGO erarbeitete die Kommission den Entwurf für eine Verordnung zur Umsetzung der EBI. Aus demokratietheoretischer Perspektive ist dieser Konsultationsprozess ambivalent zu bewerten. Während einerseits das Prinzip der politischen *Gleichheit* dadurch gewährleistet wurde, dass die Online-Konsultation allen Interessierten offenstand und der Teilnehmerkreis nicht im Vorfeld durch die Kommission begrenzt wurde, war das Kriterium der *Öffentlichkeit* nur unzureichend erfüllt. So wurden die Stellungnahmen der Beteiligten erst nach Abschluss der Konsultation auf der Internetseite veröffentlicht, sodass ein direkter Austausch zwischen den Teilnehmern nicht möglich war.

Zudem kann bezweifelt werden, dass die Online-Konsultation trotz des Stakeholder-Hearings zur Debatte über die Konsultationsergebnisse nicht dazu beigetragen hat, die *Responsivität* der politischen Entscheidungen

über die Umsetzung der EBI zu erhöhen. Der Grund dafür ist, dass die Entscheidungen innerhalb der Kommission für oder gegen die Aufnahme einzelner Vorschläge von außen aufgrund fehlenden Zugangs zu internen Dokumenten nicht nachvollziehbar sind. Unterstützt wird diese Kritik durch die Tatsache, dass zivilgesellschaftlichen Akteuren durch die Teilnahme an der Konsultation nur ein reaktives Partizipationsinstrument gewährt wurde und keine neuen Aspekte in den politischen Prozess eingebracht werden konnten, die über die aufgeworfenen Fragen der Kommission hinaus gingen.

Im Vergleich zu den Beratungsprozessen im Konvent hat die Analyse des Entstehungsprozesses der EBI offenbart, dass die Gestaltungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure im Prozess der Umsetzung der EBI deutlich begrenzter waren. Anders als der Konvent zeichnet sich das **Ordentliche Gesetzgebungsverfahren** nicht durch eine gemeinsame Beratungsarena aus, in der alle Mitglieder gleichberechtigte Teilnehmer der Diskurse sind. Vielmehr obliegt es der Kommission, dem Rat und dem EP einen Vorschlag zu unterbreiten, der dann entweder angenommen oder in abgeänderter Fassung verabschiedet wird. Sobald der Vorschlag vorliegt, sinken die formellen Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure. Das Prinzip der *Universalität* wird in diesem Entscheidungsmodus allenfalls durch die vorgeschaltete Konsultation erfüllt, deren tatsächlicher Einfluss auf eine erhöhte *Responsivität* politischer Entscheidungen jedoch bereits in Frage gestellt wurde.

Hinsichtlich der *Öffentlichkeit* des politischen Entscheidungsprozesses lässt sich das OGV als weniger deliberativ charakterisieren als der Konvent: Zwar sind die Sitzungen des EP öffentlich, aber die Aushandlungsprozesse, die bei der Einführung der EBI zwischen Kommission, Rat und Parlament geführt wurden, waren intransparent. Dies ist nicht zuletzt durch den beschränkten Zugang zu Informationen über interne Abstimmungsprozesse in der Kommission und im Rat sowie durch das Fehlen wörtlicher Protokolle bedingt. Deshalb ließe sich nur darüber spekulieren, inwiefern die Diskussionen über die Umsetzungsverordnung der EBI den Kriterien der *Rationalität* und der *Freiheit* entsprachen. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass die Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und EP über die Ausgestaltung der EBI durch das typische Aushandeln eines Kompromis-

ses und nicht durch die Suche nach bestmöglichen Lösungsoptionen in einem rationalen Diskurs bestimmt waren. Die Untersuchung der durch die jeweiligen Akteure vertretenen Positionen in Bezug auf einzelne Aspekte der Ausgestaltung unterstützt diese Annahme (vgl. Anh. A).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Arbeit des Konvents durchaus Charakteristika deliberativer Politik aufwies, auch wenn nicht alle aus der Theorie deliberativer Demokratie abgeleiteten Kriterien hinreichend erfüllt wurden. Einzelne deliberative Elemente der Entscheidungsfindung im Konvent konnten dazu beitragen, die Idee der direkten Demokratie durch zivilgesellschaftliche Akteure mit der Unterstützung nationaler und europäischer Abgeordneter auf die Agenda zu setzen. Die Gleichheit der Konventsmitglieder in den Beratungen und Abstimmungen, die die Durchsetzung der Parlamentarier gegenüber den Vertretern der Kommission und der nationalen Regierungen ermöglichte, war dabei von entscheidender Bedeutung. Zwar wiesen die folgenden Phasen des Entstehungsprozesses keine sichtbaren, deliberativen Charakteristika, sondern allenfalls assoziative Elemente auf. Die bereits im Konvent aufgebauten Beziehungen zu EP-Abgeordneten sowie die personelle Verflechtung der Berichterstatter Gerald Häfner mit Mehr Demokratie und Heidi Hautala sowie Diana Wallis mit IRIE trugen aber dazu bei, dass es den NRO gelang, über die Konsultation hinaus Einfluss auf die Ausgestaltung der EBI im OGV zu nehmen.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführung lässt sich die aus der Theorie der partizipativen Demokratie abgeleitete Hypothese, dass die Gestaltungsmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure vom deliberativen und assoziativen Charakter der einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses der EBI abhängen, verifizieren, auch wenn jeweils nur einzelne Elemente der Theorien erfüllt waren und sich keine umfassende deliberative oder assoziative Demokratisierung der EU aus diesen Beispielen schlussfolgern lässt.

6. Schlussbetrachtungen und Ausblick

Die Idee der Einführung direktdemokratischer Instrumente in der EU ist nicht neu. Bereits in den 1990er Jahren äußerten zivilgesellschaftliche Akteure, das EP in einer Resolution und sowie die Regierungsvertreter einiger EU-Mitgliedstaaten die Forderung, die Strukturen der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene um Bürgerinitiativen und Referenden zu ergänzen. Direkte Demokratie rückte als Lösungsoption für das Problem des wachsenden Demokratiedefizits der EU ins Bewusstsein einiger Akteure, etablierte sich aber noch nicht auf der Agenda der europäischen Institutionen.

Erst mit der Einberufung des Konvents zur Zukunft Europas öffnete sich ein Gelegenheitsfenster für das Agenda Setting der direkten Demokratie. Die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass sich der Erfolg der NRO Mehr Demokratie/Democracy International und Initiative and Referendum Institute Europe bei der Etablierung direkter Demokratie auf der Tagesordnung des Konvents dabei auf die Kombination von zwei Faktoren zurückführen lässt: Einerseits hat ihre Eigenschaft als Epistemic Community, die sich vor allem in einem gemeinsamen Problemverständnis und durch umfangreiches Expertenwissen äußerte, dazu geführt, dass sie konkrete, wissenschaftlich fundierte und auf Erfahrungen aus den Mitgliedstaaten basierende Vorschläge zur Einführung direkter Demokratie unterbreiten und Parlamentarier im Konvent von ihren Ideen überzeugen konnten.

Andererseits haben die im Gegensatz zu den vorangegangenen Regierungskonferenzen stehenden, teils deliberativen Strukturen des Konvents zu einer deutlichen Verbesserung der Einflussnahme von nationalen und europäischen Abgeordneten auf die Debatten und Entscheidungen beigetragen. Dies wurde durch die Gleichberechtigung aller Konventsmitglieder bedingt, sodass die über informelle Kanäle gewonnenen Unterstützer direkter Demokratie aus den Reihen der Parlamentarier die Ideen der NRO in die Beratungen einbringen konnten. Ohne die Einberufung des Konvents wäre ein Agenda Setting direkter Demokratie durch zivilgesellschaftliche Akteure sowie die tatsächliche Aufnahme des Instruments in europäisches Primärrecht wegen des Initiativmonopols der Kommission und der nach wie vor schwa-

chen Rolle des EP im Machtgefüge der EU schwieriger gewesen.

Die engen Beziehungen zwischen Parlamentariern und NRO bildeten die Grundlage für ein Policy Netzwerk, das auch nach Abschluss des Konvents die Einführung der EBI forcierte. Dieses Netzwerk bot Mehr Demokratie/DI und IRIE über die formellen Einflusswege in der Phase des Agenda Setting durch die Grünbuch-Konsultation zur EBI-Verordnung hinaus informelle Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung des Instruments. Eine Einflussnahme auf die Politikformulierung und -entscheidung wäre ohne die persönlichen Kontakte zu Abgeordneten im EP, speziell zu den Berichterstattern, aufgrund der Strukturen des Entscheidungsverfahrens im OGV deutlich stärker begrenzt gewesen, da dieses keine nennenswerten Elemente assoziativer oder deliberativer Demokratie aufwies.

Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte Analyse hat eine detaillierte Bewertung des Entstehungsprozesses der EBI von den ersten Ideen über die Verhandlungen im Konvent bis hin zur Umsetzungsverordnung ermöglicht. Einige Aspekte sind jedoch offen geblieben, die im Verlauf der Analyse bereits zur Sprache kamen und hier zusammenfassend aufgeführt werden sollen. So wurde die Implementierung der EBI in den 27 Mitgliedstaaten nicht einbezogen, weil diese Phase eine Vielzahl zusätzlicher Akteure einschloss und divergierende nationale Gesetzgebungsprozesse berücksichtigt werden müssen, wenn das Instrument auf seine Reichweite und seinen demokratischen Charakter hin untersucht werden soll. Zudem waren interne Abstimmungsprozesse in der Kommission und im Rat aufgrund des beschränkten Zugangs zu Sitzungsdokumenten nicht abschließend nachvollziehbar. Vor allem im Rat konnten die unterschiedlichen Einstellungen der nationalen Regierungsvertreter in den Verhandlungen über die EBI-Verordnung nicht rekonstruiert werden.

Hinzuweisen ist ferner auf die Grünbuch-Konsultation, die die Kommission in Vorbereitung ihres Vorschlags über eine Verordnung zur Umsetzung der EBI durchgeführt hat. Die Untersuchung hat lediglich die Stellungnahmen derjenigen Akteure berücksichtigt, die sich im Vorfeld, speziell im Konvent, als bedeutsam erwiesen haben. Inwiefern alle eingebrachten Beiträge von der Kommission bei der Erarbeitung ihres Vorschlags angemessen

sen berücksichtigt wurden und somit die Responsivität des Entscheidungsprozesses verbessert werden konnte, kann vor dem Hintergrund der Analyse nicht beurteilt werden. Zudem können keine generalisierbaren Aussagen getroffen werden, da es sich bei der vorliegenden Arbeit um die Untersuchung eines Fallbeispiels handelt.

Schließlich ist noch die Betrachtung der zivilgesellschaftlichen und institutionellen Akteure anzuführen. Die Arbeit zeigt, dass den beiden NRO Mehr Demokratie/DI und IRIE eine Schlüsselrolle beim Agenda Setting der EBI im Konvent zukam. Ob sie als repräsentative Verbände klassifiziert werden können und demzufolge ausreichend legitimiert waren, um die von ihnen vertretenen Interessen in den Entscheidungsprozess einzuspeisen, muss jedoch eingehender und kritisch untersucht werden. Aspekte wie die Breite der individuellen Mitgliedschaft, die Unterscheidung zwischen der Vertretung von Mitglieder- oder Allgemeininteressen sowie die Erfüllung interner demokratischer Mindeststandards müssen dabei berücksichtigt werden. Erst dann kann bewertet werden, inwieweit sich im Entstehungsprozess der EBI eine partizipative Demokratisierung der EU zeigt. Auch in Bezug auf die involvierten Parlamentarier sind z.B. Fragen nach dem Einfluss der Parteizugehörigkeit auf die Einstellungen zu direkter Demokratie nicht untersucht worden.

Offen bleibt, ob die beiden NRO Mehr Demokratie/DI und IRIE die einzigen zivilgesell-

schaftlichen Akteure waren, die über formelle Einflusswege hinaus mithilfe der Unterstützung von Parlamentariern auf die Einführung der EBI eingewirkt haben. Die Analyse stellte sie zwar als die sichtbarsten Akteure heraus, aber auch andere Netzwerke können in den einzelnen Phasen des Entstehungsprozesses eine Rolle gespielt haben. Gleiches gilt mit Blick auf die institutionellen Akteure: Der Ausschuss der Regionen sowie der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss fanden in der Analyse keine Berücksichtigung. Daher kann die Arbeit in diesem Punkt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Trotz dieser Einschränkungen konnte die vorliegende Arbeit einen Beitrag dazu leisten, die Hintergründe des Entstehungsprozesses der EBI und die verschiedenen Rollen zivilgesellschaftlicher und institutioneller Akteure in den einzelnen Phasen aufzuzeigen. Die kommenden Monate und Jahre werden zeigen, ob das Instrument tatsächlich zur Demokratisierung der EU führen kann und seinem Anspruch als Lösungsoption für das Problem des Demokratiedefizits, oder doch eher seinem vorausseilenden Ruf als zahnloser Tiger gerecht wird. Inwiefern sich die Erwartungen an das Instrument erfüllen, hängt maßgeblich davon ab, ob die Kommission ihrer Verantwortung nachkommen und einen ernsthaften Umgang mit eingereichten Initiativen zeigen wird, oder ob es bei rhetorischen Bekenntnissen zur Einbindung der Bürger in die politischen Entscheidungsprozesse der EU bleibt.

7. Zitierte Literatur

- Abromeit, Heidrun** (2002): *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*. Opladen: Leske und Budrich.
- Adloff, Frank** (2005): *Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis*. Frankfurt/Main: Campus Verlag.
- Aloisio, Salvatore et al.** (2011): „The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives“. In: Raffaello Matarazzo (Hrsg.): *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*. Rom: Edizioni Nuova Cultura: 65-150.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften** (1988): *Entscheidung zu den Modalitäten einer Volksbefragung der europäischen Bürger betreffend die Europäische Politische Union*. C 187/231. o.O. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1988:187:FULL:DE:PDF>³²
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften** (1999): *Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema ‚Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk‘*. 1999/C 329/10. Brüssel: 30-38. Abrufbar unter: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:0030:0038:DE:PDF>
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften** (2001): *Vertrag von Nizza*. 2001/C 80/01. Nizza. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:080:0001:0087:DE:PDF>
- Amtsblatt der Europäischen Union** (2004): *Vertrag über eine Verfassung für Europa*. 2004/C 310/01. Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DE:HTML>
- Amtsblatt der Europäischen Union** (2007): *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. 2007/C 306/01. Brüssel. Abrufbar unter: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/de_lisbon_treaty.pdf
- Amtsblatt der Europäischen Union** (2010): *Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 2010/C 83/01. Brüssel: 1-388. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:DE:PDF>
- Amtsblatt der Europäischen Union** (2011): *Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative*. L56. Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE:PDF>
- Atteslander, Peter** (2008): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 12. durchgesehene Auflage. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Ausschuss für Konstitutionelle Fragen** (2008): *Zusammenfassung der Ergebnisse des Workshops vom 18. September 2008*. o.O. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200809/20080923ATT37954/20080923ATT37954EN.pdf>
- Barroso, José Manuel** (2005): *Playing to win. Prospects and challenges for the European Union*. Den Haag. Abrufbar unter: <http://www.nieuwspoor.nl/uploads/PDF/barosso-speech.pdf>
- Berg, Carsten** (2007): „The Initiative for the Initiative“. In: Berg, Carsten/Carline, Paul/ Wallis, Diana/Leinen, Jo/Kaufmann, Bruno (Hrsg.): *The Initiative for Europe Handbook 2008*. Marburg: Initiative & Referendum Institute Europe: 43-46. Abrufbar unter: <http://www.scribd.com/doc/93049313/Initiative-for-Europe-IRI-Handbook-2008>
- Berg, Carsten/Carline, Paul/Wallis, Diana/Leinen, Jo/Kaufmann, Bruno** (Hrsg.) (2007): *The Initiative for Europe Handbook 2008*. Marburg: Initiative & Referendum Institute Europe. Abrufbar unter: <http://www.scribd.com/doc/93049313/Initiative-for-Europe-IRI-Handbook-2008>
- Blatter, Joachim** (2007a): „Demokratie und Legitimation“. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 271-284.

³² Der letzte Zugriff auf alle angegebenen Internetquellen erfolgte am 22.06.2012.

- Blatter, Joachim** (2007b): „Forschungsmethoden und politikwissenschaftliche Anwendungen“. In: Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wegemann, Claudius: *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 59-121.
- Brandt, Willy** (1969): *Erklärung der Bundesregierung vom 28. Oktober 1969*. Bonn. Abrufbar unter: <http://www.bwbs.de/UserFiles/File/PDF/Regierungserklaerung691028.pdf>
- Cărauşan, Mihaela** (2011): „The European Citizens' Initiative. Participatory Democracy in the European Union“. In: *The European Integration. Realities and Perspectives* 6: 19-26. Abrufbar unter: <http://www.proceedings.univ-danubius.ro/index.php/eirp/article/download/801/663>
- Conrad, Maximilian** (2011): „The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?“. In: *Icelandic Review of Politics & Administration* 1, 7: 5-22. Abrufbar unter: <http://skemman.is/stream/get/1946/9652/24581/4/a.2011.7.1.1.pdf>
- Cuesta Lopez, Víctor** (2010): „The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy“. In: *European Public Law* 16, 1: 123-138. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/cuesta_victor_3_en.pdf
- Democracy International** (2012a): *European Referendum Campaign. Über die Kampagne*. Berlin. Abrufbar unter: <http://erc2.org/16.0.html?&L=2>
- Democracy International** (2012b): *Geschichte der ERC*. Berlin. Abrufbar unter: <http://erc2.org/15.0.html?&L=2>
- Democracy International** (2012c): *Initiative for the European Citizens' Initiative. About*. Köln/Berlin. Abrufbar unter: http://www.citizens-initiative.eu/?page_id=2
- Democracy International** (2012d): *Launch of the European Referendum Campaign*. Köln. Abrufbar unter: <http://www.democracy-international.info/conferencebratislava.html>
- Democracy International** (2012e): *Media Event in Brussels*. Köln. Abrufbar unter: <http://www.democracy-international.info/119.html>
- Democracy International** (2012f): *Network*. Köln. Abrufbar unter: <http://www.democracy-international.org/network.html>
- Democracy International** (2012g): *Signatures handed over*. Köln/Berlin. Abrufbar unter: <http://www.citizens-initiative.eu/?p=9#more-9>
- Democracy International** (2012h): *Supporters of the European Referendum Campaign*. Köln. Abrufbar unter: <http://www.democracy-international.info/111.html>
- Democracy International** (2012i): *Who we are*. Köln. Abrufbar unter: <http://www.democracy-international.org/aboutus.html>
- Devrim, Deniz** (2010): „Die spanische EU-Ratspräsidentschaft 2010. Eine Bilanz“. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36-37: 24-25. Abrufbar unter: <http://www.bpb.de/system/files/pdf/1LK6BN.pdf>
- Easton, David** (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. New York/London/Sydney: John Wiley & Sons.
- Efler, Michael** (2003): „A rollercoaster ride towards transnational democracy“. In: Kaufmann, Bruno/Lamassoure, Alain/Meyer, Jürgen (Hrsg.): *Transnational Democracy in the Making. IRI Europe Handbook 2004. The New Challenge of European Initiative(s) & Referendum(s) after the Convention*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe: 47-49.
- Eising, Rainer** (2001): „Assoziative Demokratie in der Europäischen Union?“. In: Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hrsg.): *Verbände und Demokratie in Deutschland*. Opladen: Leske und Budrich: 293-329.
- Emmanouilidis, Janis A./Stratulat, Corina** (2010): *Implementing Lisbon. Narrowing the EU's 'democratic deficit'?* Brüssel. Abrufbar unter: http://www.epc.eu/documents/uploads/724273258_Implementing%20Lisbon%20-%20narrowing%20the%20EU%20democratic%20deficit.pdf
- Europäische Kommission** (2002): *Durchführbarkeitsstudie. Beitrag zum Vorentwurf einer Verfassung der Europäischen Union. Arbeitspapier*. o.O. Abrufbar unter: http://www.euro-parl.europa.eu/meetdocs/committees/afco/20021217/const051202_de.pdf
- Europäische Kommission** (2004): *Compte-Rendu. Séminaire, The EU Right to a Citizens' Initiative*. Brüssel. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=86811&cardId=86811>

- Europäische Kommission** (2009): *Summary record. Committee on Constitutional Affairs. 21-22 January 2009.* SP(2009) 269. Brüssel. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=483048&cardId=483047>
- Europäische Kommission** (2010a): *Communication on the action taken on opinions and resolutions adopted by Parliament at the December 2010 part-session.* SP(2011)1477. o.O. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=14613&j=0&l=en>
- Europäische Kommission** (2010b): *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative.* SEC(2010) 370. Brüssel. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf
- Europäische Kommission** (2010c): *Stakeholder Hearing on the European Citizens' Initiative.* o.O. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_en.htm
- Europäische Kommission** (2010d): *Statement by Commission Vice-President Maroš Šefčovič on the Council agreement on the European Citizens' Initiative.* MEMO/10/259. o.O. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=817908&cardId=817907>
- Europäische Kommission** (2010e): *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative.* KOM(2010) 119 endgültig. Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:DE:PDF>
- Europäische Kommission** (2011): *Standard-Eurobarometer 75. Die Öffentliche Meinung in der EU.* Brüssel. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_de.pdf
- Europäische Kommission** (2012a): *Die Europäische Bürgerinitiative.* o.O. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>
- Europäische Union** (2012): *Vertrag von Lissabon. Stand der Dinge in Ihrem Land.* o.O. Abrufbar unter: http://europa.eu/lisbon_treaty/countries/index_de.htm#
- Europäischer Konvent** (2002a): *Addendum zum Übermittlungsvermerk. Liste der Beiträge für das Forum.* CONV 112/02 ADD 1. Brüssel. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/02/cv00/cv00112-ad01.de02.pdf>
- Europäischer Konvent** (2002b): *Übermittlungsvermerk. Note mit den Arbeitsmethoden.* CONV 9/02. Brüssel. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/02/cv00/cv00009.de02.pdf>
- Europäischer Konvent** (2002c): *Vermerk betreffend die Eröffnungstagung.* CONV 7/02. Brüssel. Abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/de/02/cv00/cv00007.de02.pdf>
- Europäischer Konvent** (2003a): *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa.* CONV 850/03. Brüssel. Abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/de/03/cv00/cv00850.de03.pdf>
- Europäischer Konvent** (2003b): *Organisation.* o.O. Abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/DE/organisation/organisation390c.html?lang=DE>
- Europäischer Konvent** (2003c): *Protokoll der Plenartagung vom 12. Juni 2003.* o.O. Abrufbar unter: http://liveweb.archive.org/http://www.europarl.europa.eu/Europe2004/textes/verbatim_030612.htm
- Europäischer Konvent** (2003d): *Überarbeitete Fassung von Teil I.* CONV 797/03. Brüssel. Abrufbar unter: <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/de/03/cv00/cv00797.de03.pdf>
- Europäischer Konvent** (2003e): *Übermittlungsvermerk. Beitrag mehrerer Mitglieder, stellvertretender Mitglieder und Beobachter. ‚Referendum zur europäischen Verfassung‘.* CONV 658/03. Brüssel. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/03/cv00/cv00658.de03.pdf>
- Europäischer Konvent** (2003f): *Übersicht über die Änderungsvorschläge betreffend das demokratische Leben der Union.* CONV 670/03. Brüssel. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/03/cv00/cv00670.de03.pdf>
- Europäisches Parlament** (2008a): *Ausschuss für konstitutionelle Fragen. Entwurf eines Berichts mit Empfehlungen an die Kommission betreffend Leitlinien zu einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative.* 2008/2169(INI). o.O. Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2004_2009/documents/pr/753/753640/753640de.pdf

- Europäisches Parlament** (2008b): *Ausschuss für konstitutionelle Fragen. Protokoll der Sitzung vom 18. September 2008.* AFCO_PV(2008)0918_1. Brüssel. Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pv/744/744158/744158de.pdf
- Europäisches Parlament** (2008c): *Plenarsitzungsdokument. Bericht über die Perspektiven für den Ausbau des zivilen Dialogs nach dem Vertrag von Lissabon.* A6-0475/2008. Brüssel. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0475+0+DOC+PDF+V0//DE>
- Europäisches Parlament** (2009a): *Plenarsitzungsdokument. Bericht mit der Aufforderung an die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative.* A6-0043/2009. o.O. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0043+0+DOC+PDF+V0//DE>
- Europäisches Parlament** (2009b): *Committee on Constitutional Affairs. Members.* Brüssel. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/parlArchives/comArch/com6/membersSheet.do?language=EN&body=AFCO>
- Europäisches Parlament** (2009c): *Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 mit der Aufforderung an die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative.* P6_TA(2009)0389. Straßburg. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//DE>
- Europäisches Parlament** (2009d): *Protokoll der Plenardebatte vom 6. Mai 2009.* CRE 06/05/2009-15. Straßburg. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20090506&secondRef=ITEM-015&language=DE&ring=A6-2009-0043>
- Europäisches Parlament** (2010a): *Ausschuss für Konstitutionelle Fragen. Änderungsanträge 61-204 zum Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative.* PE452.836v01-00. o.O. Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/am/839/839497/839497de.pdf
- Europäisches Parlament** (2010b): *Ausschuss für Konstitutionelle Fragen. Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative.* A7-0350/2010. o.O. Abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/p7_a\(2010\)0350_/p7_a\(2010\)0350_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/p7_a(2010)0350_/p7_a(2010)0350_de.pdf)
- Europäisches Parlament** (2010c): *Ausschuss für konstitutionelle Fragen. Protokoll der Sitzung vom 4. und 5. Oktober 2010.* AFCO_PV(2010)1004_1. Brüssel. Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pv/834/834413/834413de.pdf
- Europäisches Parlament** (2010d): *Ausschuss für konstitutionelle Fragen. Protokoll der Sitzung vom 8. und 9. November 2010.* AFCO_PV(2010)1108_1. Brüssel. Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pv/839/839695/839695de.pdf
- Europäisches Parlament** (2010e): *Ausschuss für konstitutionelle Fragen. Protokoll der Sitzung vom 13. Dezember 2010.* AFCO_PV(2010)1213_1. Brüssel. Abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pv/852/852741/852741de.pdf
- Europäisches Parlament** (2010f): *Konferenz der Präsidenten. Protokoll der ordentlichen Sitzung vom Donnerstag, 20. Mai 2010.* PE440.914/CPG. Straßburg. Abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/organes/conf_pres_groupes/proces_verbal/2010/05-20/CPG_PV\(2010\)05-20_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/organes/conf_pres_groupes/proces_verbal/2010/05-20/CPG_PV(2010)05-20_DE.pdf)
- Europäisches Parlament** (2010g): *Text adopted by Parliament. 1st reading/single reading.* 2010/0074(COD). o.O. Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1135515&t=d&l=en>
- Europäisches Parlament** (2012): *Wahlbeteiligung an den Europawahlen 1979-2009.* Abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/000cccd9d4/Wahlbeteiligung-%281979-bis-2009%29.html>

- Europäischer Rat** (1999): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. 150/1/99 REV 1. Köln. Abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/de/ec/57872.doc>
- Europäischer Rat** (2001): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. SN 300/1/01 REV 1. Laeken. Abrufbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/68829.pdf
- Frantz, Christiane** (2009): „Einleitung. Transnationale Zivilgesellschaft in Europa. Traditionen, Muster, Hindernisse, Chancen“. In: Frantz, Christiane/Kolb, Holger (Hrsg.): *Transnationale Zivilgesellschaft in Europa. Traditionen, Muster, Hindernisse, Chancen*. New York: Waxmann: 9-15.
- Freise, Matthias** (Hrsg.) (2008a): *European Civil Society on the Road to Success?*. Baden-Baden: Nomos.
- Freise, Matthias** (2008b): „Introduction. European Civil Society on the Road to Success?“. In: Freise, Matthias (Hrsg.): *European Civil Society on the Road to Success?* Baden-Baden: Nomos: 9-22.
- Freise, Matthias** (2008c): „The Civil Society Discourse in Brussels Between Societal Grievances and Utopian Ideas“. In: Freise, Matthias (Hrsg.): *European Civil Society on the Road to Success*. Baden-Baden: Nomos: 23-44.
- Frisch, Annika** (2007): „Das Potenzial deliberativer Demokratietheorie für die Konzeptualisierung von Demokratie in der Europäischen Union“. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3: 711-733.
- Geiger, Stephanie** (2005): *Europäische Governance. Eine Analyse der Möglichkeiten der Zivilgesellschaft mit einer Darstellung des Konventsverfahrens*. Marburg: Tectum Verlag.
- Gellner, Winand/Hammer, Eva Maria** (2010): *Policyforschung*. München: Oldenbourg Verlag.
- Göler, Daniel** (2006): *Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002-2003*. Baden-Baden: Nomos. (= *Analysen zur Europäischen Verfassungsdebatte*. 7/Europäische Schriften. 84)
- Gross, Andreas** (2002): „Das Design der Direkten Demokratie und ihre Qualitäten“. In: Schiller, Theo/Mittendorf, Volker (Hrsg.): *Direkte Demokratie*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH: 331-339.
- Haas, Peter M.** (1992): „Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination“. In: *International Organization* 46, 1. Stanford: The MIT Press: 1-35. Abrufbar unter: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2706951.pdf?acceptTC=true>
- Habermas, Jürgen** (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen** (1993): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. 3. Auflage. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Häfner, Gerald** (2010): „Ein Blick in die Küche der Gesetzgebung“. In: Kaufmann, Bruno (Hrsg.): *Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative. Eine Gebrauchsanweisung zur transnationalen, direkten Demokratie*. Brüssel: Green European Foundation: 5-14. Abrufbar unter: http://gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF-09-64%20ECI%20DE%20web_FINAL.pdf
- Heuser, Annette** (2003): „Der Konvent in der öffentlichen Wahrnehmung und die Rolle der Zivilgesellschaft“. In: Giering, Claus (Hrsg.): *Der EU-Reformkonvent. Analyse und Dokumentation*. Gütersloh/München: Bertelsmann Stiftung/Centrum für angewandte Politikforschung: 15-19. Abrufbar unter: http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_cd_eukonvent_heuser.pdf
- Hierlemann, Dominik/Wohlfahrt, Anna** (2010): „Europäische Bürgerinitiative: Neuerung mit Sprengkraft“. In: *spotlight europe* 07. Abrufbar unter: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_32088_32199_2.pdf
- Huget, Holger** (2007): *Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hüller, Thorsten** (2005): *Deliberative Demokratie. Normen, Probleme und Institutionalisierungsformen*. Münster: LIT-Verlag.
- Hüller, Thorsten** (2006): *Demokratisierung der EU durch bürgerschaftliche und zivilgesellschaftliche Partizipation?*. Mannheim. Abrufbar unter: <https://www.dvpw.de/fileadmin/docs/2006xHuller.pdf>
- Hüller, Thorsten** (2008): „Demokratisierung der EU durch Einbindung der Zivilgesellschaft: Die Rolle der Europäischen Kommission“. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 21, 2: 73-82.
- Hüller, Thorsten** (2010): *Demokratie und Sozialregulierung in Europa. Die Online-Konsultationen der EU-Kommission*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

- Initiative and Referendum Institute Europe** (2010): *Contribution to the European Commission's public Consultation on European Citizens' Initiative*. Brüssel/Marburg. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/iri_europe_en.pdf
- Initiative and Referendum Institute Europe** (2012): *Briefing. Who we are & what we do*. Marburg. Abrufbar unter: <http://www.iri-europe.org/about/>
- Ipsen, Hans-Peter** (1972): *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Isak, Hubert** (2011): „Die Anwendung der demokratischen Grundsätze unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Bürgerinitiative“. In: Eilmansberger, Thomas/ Griller, Stefan/ Obwexer, Walter (Hrsg.): *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon*. Wien: Springer: 143-198. (=Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung. 14)
- Jann, Werner/Wegrich, Kai** (2009): „Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle“. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg Verlag: 75-114.
- Kaelble, Hartmut** (2003): „Gibt es eine europäische Zivilgesellschaft?“. In: Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter/von den Daele, Wolfgang/Kocka, Jürgen (Hrsg.): *Zivilgesellschaft. National und transnational. WZB-Jahrbuch 2003*. Berlin: Edition Sigma: 267-284.
- Kammel, Arnold/Möller, Almut** (2010): *Mehr Demokratie wagen. Der Entwurf zur Europäischen Bürgerinitiative muss überarbeitet werden*. Maria Enzersdorf: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik. Abrufbar unter: <http://www.aies.at/download/2010/AIES-Fokus-2010-05.pdf>
- Kaufmann, Bruno** (2003): „How the Initiative & Referendum process can contribute to more and better European democracy“. In: Kaufmann, Bruno/Lamassoure, Alain/Meyer, Jürgen (Hrsg.): *Transnational Democracy in the Making. IRI Europe Handbook 2004. The New Challenge of European Initiative(s) & Referendum(s) after the Convention*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe: 15-44.
- Kaufmann, Bruno** (2007): „Citizen Power beyond the Nation-State“. In: Berg, Carsten/ Carline,Paul/Wallis, Diana/Leinen, Jo/Kaufmann, Bruno (Hrsg.): *The Initiative for Europe Handbook 2008*. Marburg: Initiative & Referendum Institute Europe: 8-17. Abrufbar unter: <http://www.scribd.com/doc/93049313/Initiative-for-Europe-IRI-Handbook-2008>
- Kaufmann, Bruno** (2010a): *Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative. Eine Gebrauchsanweisung zur transnationalen, direkten Demokratie*. Brüssel. Abrufbar unter: http://gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF-09-64%20ECI%20DE%20web_FINAL.pdf
- Kaufmann, Bruno** (2010b): „The ‚new‘ participative paradigm. How the European Citizens' Initiative can become the standard bearer of 21th century superdemocracy“. In: Kaufmann, Bruno/Pichler, Johannes W. (Hrsg.): *The European Citizens' Initiatives. Into new democratic territory*. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag: 33-47.
- Kaufmann, Bruno/Lamassoure, Alain/Meyer, Jürgen** (Hrsg.) (2003): *Transnational Democracy in the Making. IRI Europe Handbook 2004. The New Challenge of European Initiative(s) & Referendum(s) after the Convention*. Amsterdam: Initiative & Referendum Institute Europe.
- Kaufmann, Bruno/Pichler, Johannes W.** (Hrsg.) (2010): *The European Citizens' Initiatives. Into new democratic territory*. Wien/Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag. (=Schriften zur Rechtspolitik. 30)
- Kaufmann, Sylvia-Yvonne** (2011): *The European Citizens' Initiative. A great responsibility for federalists*. Berlin. Abrufbar unter: <http://www.europa-union.de/dachverband/news/the-european-citizens-initiative-a-great-responsibility-for-federalists/>
- Klein, Ansgar/Kern, Kristine/Geißel, Brigitte/Berger, Maria** (Hrsg.) (2004): *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knodt, Michèle/Finke, Barbara** (Hrsg.) (2005): *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kohler-Koch, Beate** (2011a): „Die vielen Gesichter der europäischen Zivilgesellschaft“. In: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU Governance*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 48-73.

- Kohler-Koch, Beate** (2011b): „Regieren mit der europäischen Zivilgesellschaft“. In: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU Governance*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 19-47.
- Kohler-Koch, Beate** (2011c): „Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby?“. In: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hrsg.): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU Governance*. Frankfurt/New York: Campus Verlag: 241-271.
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle** (2004): *Europäische Integration. Europäisches Regieren*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine** (Hrsg.) (2011): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU Governance*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2001): *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*. KOM(2001) 428 endgültig. Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:DE:PDF>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2002): *Mitteilung der Kommission. Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs. Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission*. KOM(2002) 704. Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:DE:PDF>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2005): *Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach. Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion*. KOM(2005) 494 endgültig. Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0494:FIN:DE:PDF>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2009): *Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative*. KOM(2009) 622 endgültig. Brüssel. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:DE:PDF>
- Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten** (2004): *Vertrag über eine Verfassung für Europa*. CIG 87/04. Brüssel. Abrufbar unter: <http://ue.eu.int/igcpdf/de/04/cg00/cg00087.de04.pdf>
- Kost, Andreas** (2008): *Direkte Demokratie*. Wiesbaden.
- Kromrey, Helmut** (2006): *Empirische Sozialforschung. Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung und Datenauswertung*. 11. überarbeitete Auflage. Stuttgart: Lucius&Lucius.
- Leinen, Jo/Kreutz, Jan** (2008): „Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon“. In: *integration* 3: 241-253.
- Liebert, Ulrike/Trenz, Hans-Jörg** (Hrsg.) (2010): *The New Politics of European Civil Society*. London/New York: Routledge.
- Maurer, Andreas** (2003): „Die Methode des Konvents. Ein Modell deliberativer Demokratie?“. In: *integration* 2: 130-140.
- Maurer, Andreas** (2005): „Deliberation und Bargaining im Konvent. Die Funktionen der Phasenbildung“. In: Liebert, Ulrike/Maurer, Andreas/Falke, Jürgen (Hrsg.): *Postnational Constitution-Building in the Enlarged Europe. Foundations, Legitimacy, Prospects*. Baden-Baden: Nomos: 103-130.
- Maurer, Andreas** (2009): „Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren“. In: Lieb, Julia/Maurer, Andreas (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkommentar*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik: 46-47. Abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkommentar_3rd_edition_090421_KS.pdf
- Maurer, Andreas/Vogel, Stefan** (2009): *Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. Abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S28_mrr_vogel_ks.pdf
- Maurer, Andreas et. al.** (2006): *Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag. Wege aus der Krise II*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. Abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/11KS_Ratifikationskrise.pdf

- Mehr Demokratie** (2010a): *Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. zum Grünbuch der EU-Kommission über die Europäische Bürgerinitiative*. Berlin. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/mehr_demokratie_de.pdf
- Mehr Demokratie** (2010b): *Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Bürgerinitiative vom 31.3.2010*. Berlin. Abrufbar unter: http://www.mehr-demokratie.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/pdfarchiv/stellungnahmen/2010-05-07-europaeische-buergerinitiative-stellungnahme.pdf&t=1338931644&hash=f925e5fa3f7f63b077787e48bce89dc2
- Mehr Demokratie** (2012): *Über uns*. Berlin. Abrufbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/ueber-uns.html>
- Meyer, Jürgen** (2003): *Suggestion for amendment of Article: I-46, part I, title VI. CONV 724/03*. o.O. Abrufbar unter: http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/pdf/34/34_Art%20I%2046%20Meyer%20EN.pdf
- Meyer, Jürgen/Hölscheidt, Sven** (2007): „The roots of the European Citizens' Initiative“. In: Berg, Carsten/Carline, Paul/Wallis, Diana/Leinen, Jo/Kaufmann, Bruno (Hrsg.): *The Initiative for Europe Handbook 2008*. Marburg: Initiative & Referendum Institute Europe: 91-92. Abrufbar unter: <http://www.scribd.com/doc/93049313/Initiative-for-Europe-IRI-Handbook-2008>
- Moravcsik, Andrew** (2002): „In Defense of the ‚Democratic Deficit‘: Reassessing Legitimacy in the European Union“. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 4: 603-624. Abrufbar unter: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/deficit.pdf>
- Nanz, Patrizia/Steffek, Jens** (2005): „Legitimation durch Deliberation? Die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in der supranationalen Politik“. In: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften: 79-104.
- Obwexer, Walter/Villotti, Julia** (2010): „Die Europäische Bürgerinitiative. Grundlagen, Bedingungen und Verfahren“. In: *Journal für Rechtspolitik* 18, 3: 108-121. Abrufbar unter: <http://www.springerlink.com/content/9034312928n72218/fulltext.pdf>
- Ottmann, Henning** (2007): „Liberaler, republikanischer und deliberativer Demokratie“. In: Patzelt, Werner J./Sebaldt, Martin/Kranenpohl, Uwe (Hrsg.): *Res publica semper reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 104-113.
- Pollack, Mark** (1997): „Delegation, agency, and agenda setting in the European Community“. In: *International Organization* 51, 1: 99-134. Abrufbar unter: http://graduateinstitute.ch/webdav/site/iheid/shared/summer/IA2009_readings/ME2.pdf
- Rat der Europäischen Union** (2008): *Sachstandsbericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat. Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon*. 10650/08. Brüssel. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st10/st10650.de08.pdf>
- Rat der Europäischen Union** (2010): *Agreement on draft regulation implementing the European citizens' initiative*. 11099/10. PRESSE 178. Luxemburg. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11099.en10.pdf>
- Rat der Europäischen Union** (2011): *Go-ahead given to the European citizens' initiative*. 6469/11. PRESSE 24. Brüssel. Abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ue-docs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/119272.pdf
- Robertson, Viktoria** (2010): „Elemente der direkten Demokratie im Vertrag von Lissabon Eine Analyse mit rechtsvergleichendem Blick nach Deutschland, Österreich und in die Schweiz“. In: *Journal für Rechtspolitik* 18, 3: 133-145. Abrufbar unter: <http://www.springerlink.com/content/1461p4172t382q53/fulltext.pdf>
- Scharpf, Fritz W.** (1973): „Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft“. In: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): *Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur planenden Demokratie*. Frankfurt am Main: 9-32.
- Scharpf, Fritz W.** (1999): *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt am Main: Campus Verlag. (=Schriftenreihe des Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Sonderband)
- Schiller, Theo** (2002): *Direkte Demokratie. Eine Einführung*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

- Schmidt, Manfred G.** (2008): *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 4. überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Volker/Janning, Frank** (2006): *Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnellbach, Christoph** (2011): „The European Citizens‘ Initiative: a useful instrument for public participation?“. In: *CAPerspectives* 3. Abrufbar unter: http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/134549/ipublicationdocument_singledocument/7c3e762b-b60e-4ceb-b9c1-a68f9aafc9d6/en/CAPerspectives-2011-03.pdf
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.** (2009): „Politikfeldanalyse. Dimensionen und Fragestellungen“. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg Verlag: 1-24.
- Schubert, Klaus/Klein, Martina** (2006): *Das Politiklexikon*. 4. aktualisierte Auflage. Bonn.
- Seeger, Sarah** (2008): „Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation“. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos: 235-254.
- Teuber, Jörg** (2001): *Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union*. Frankfurt am Main: Europäischer Verlag der Wissenschaften. (=Europäische Hochschulschriften. 31, 423)
- Tsebelis, George** (1995): „Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism“. In: *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- von Arnim, Hans Herbert** (2001): „Vom Mehrwert direkter Demokratie“. In: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hrsg.): *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte, Praxis, Vorschläge*. München, S. 39-53.
- Walk, Heike** (2008): *Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wallström, Margot** (2005): *The future of Europe. Superstate, or more democratic Union?* Prag. Abrufbar unter: <http://uvt.cuni.cz/IFORUM-1977-version1-WallstromEN.doc>
- Wallström, Margot** (2006): *Brief an Mr. Alyn Smith, MEP vom 17. November 2006*. Brüssel. Abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=694868&cardId=1744>
- Wallström, Margot** (2009): *After the Irish, Yes‘, what next?* SPEECH/09/462. Brüssel. Abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/462&format=PDF&age d=1&language=EN&guiLanguage=en>
- Walter-Rogg, Melanie** (2008): „Direkte Demokratie“. In: Gabriel, Oscar W./Kropp, Sabine (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften: 236-267
- Weber, Max** (1992): „Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft“. In: Weber, Max: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. 7. Auflage. Tübingen: UTB: 475-488.
- Weiner, Michael** (2009): „Die Europäische Kommission“. In: Lieb, Julia/Maurer, Andreas (Hrsg.): *Der Vertrag von Lissabon. Kurzkommentar*. 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin: Stiftung und Wissenschaft und Politik: 46-47. Abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkommentar_3rd_edition_090421_KS.pdf
- Wiegand, Hanns-Jürgen** (2006): *Direktdemokratische Elemente in der Deutschen Verfassungsgeschichte*. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Wimmel, Andreas** (2008): „Die demokratische Legitimität europäischen Regierens: Ein Labyrinth ohne Ausgang?“. In: *integration* 1: 48-64.
- Young, Alasdair R.** (2010): „The European Policy Process in Comparative Perspective“. In: Wallace, Helen/Pollack, Mark A./Young, Alasdair R. (Hrsg.): *Policy Making in the European Union*. 6. Auflage. New York: Oxford University Press: 3-69.

Anhang

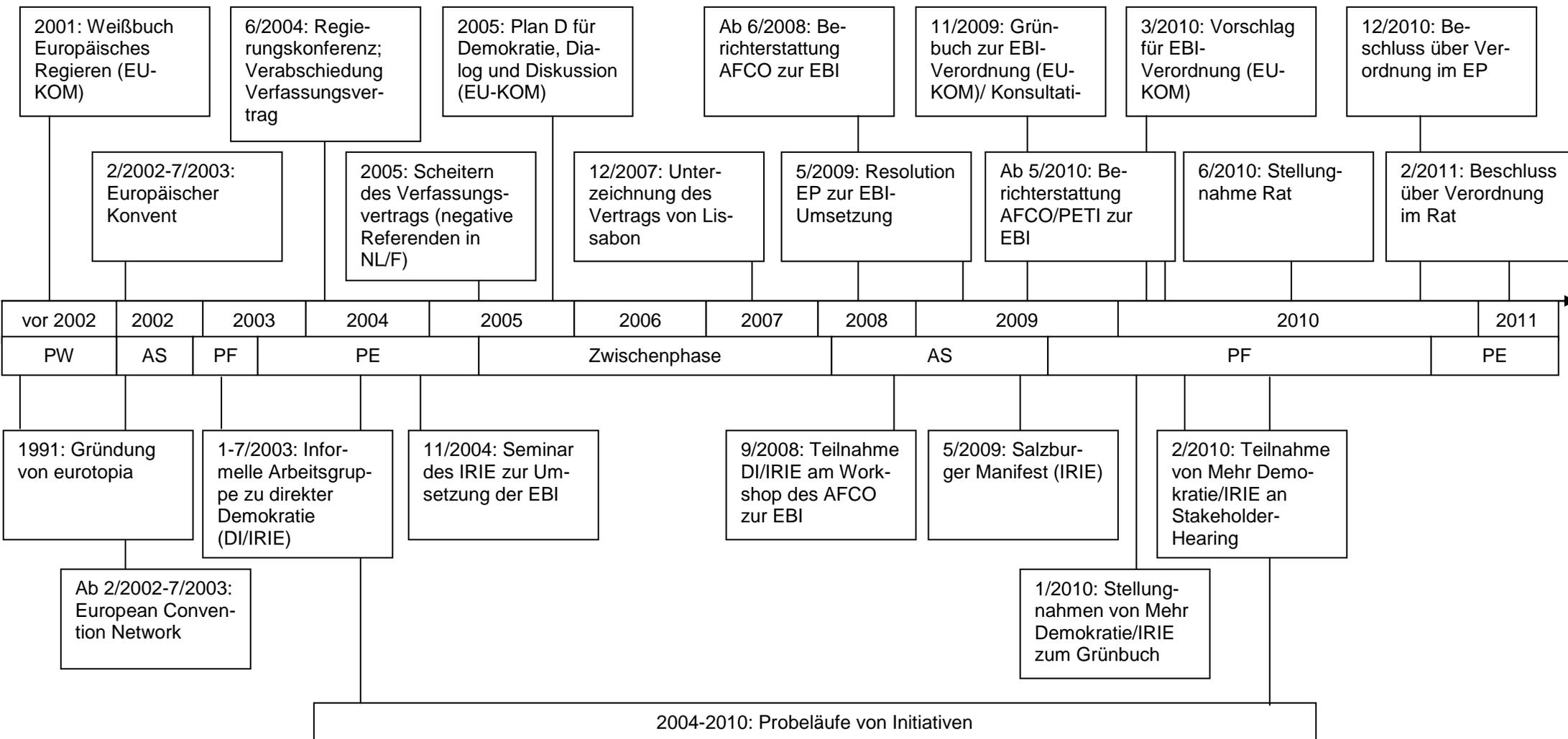
Anhang A: Überblick über die Positionen der verschiedenen Akteure im Umsetzungsprozess der EBI.....	62
Anhang B: Chronologischer Überblick über den Policy Making Prozess der EBI.....	64
Anhang C: Interviewleitfaden.....	65

Anhang A: Überblick über die Positionen der verschiedenen Akteure im Umsetzungsprozess der EBI

	Berichtsentwurf des AFCO (November 2008)	Parlament (Entschließung Mai 2009)	Grünbuch der Kommission (November 2009)	Mehr Demokratie (Stellungnahme Januar 2010)	IRIE (Stellungnahme Januar 2010)
Mindestzahl der Mitgliedstaaten	4 Mitgliedstaaten	1/4 der Mitgliedstaaten (7)	1/3 der Mitgliedstaaten (9)	1/6 bis 1/5 der Mitgliedstaaten (5-6)	1/4 der Mitgliedstaaten (7)
Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat	0,2% der Bevölkerung	0,2% der Bevölkerung	0,2% der Bevölkerung	0,05% der Bevölkerung	0,1% der Bevölkerung bei 7 Mitgliedstaaten 0,05% der Bevölkerung bei 9 Mitgliedstaaten
Mindestalter zur Unterstützung einer Bürgerinitiative	16 Jahre	Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt	Tendenz: Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt	Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt	Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt
Zeiträume für Unterschriftensammlung/Reaktion der Kommission	Unterschriftensammlung: 12 Monate; formale Prüfung der Kommission: 2 Monate; sachliche Prüfung der Kommission: angemessene Frist	Unterschriftensammlung: 12 Monate; formale Prüfung der Kommission: 2 Monate; Sachliche Prüfung der Kommission: 3 Monate	Unterschriftensammlung: 12 Monate; formale und sachliche Prüfung der Kommission: 6 Monate	Unterschriftensammlung: 18 Monate; formale und sachliche Prüfung der Kommission: 6 Monate	Unterschriftensammlung: 18-24 Monate; formale und sachliche Prüfung der Kommission: 6 Monate
Angaben bei Unterzeichnung	keine Pflicht zur Angaben der persönlichen Identifikationsnr.	keine Pflicht zur Angaben der persönlichen Identifikationsnr.	k.A. zur persönlichen Identifikationsnr.	keine Pflicht zur Angaben der persönlichen Identifikationsnr.	k.A. zur persönlichen Identifikationsnr.
Registrierung geplanter Initiativen/ Zulässigkeitsprüfung	Zulässigkeitsprüfung: innerhalb von 2 Monaten nach Anmeldung	Zulässigkeitsprüfung: innerhalb von 2 Monaten nach Anmeldung	Zulässigkeitsprüfung: nach Sammlung der Unterschriften	Zulässigkeitsprüfung: vorab bei Registrierung (Beratungsrecht)	Zulässigkeitsprüfung: vorab bei Registrierung (Beratungsrecht)
Durchführung von Anhörungen der Organisatoren bei erfolgreichen Initiativen	Anhörung der Organisatoren durch Kommission	Anhörung der Organisatoren durch Kommission	k.A.	Öffentliche Anhörung der Organisatoren durch Kommission; bei erfolgreicher Initiative auch Anhörung im EP und im Rat	Anhörung der Organisatoren durch die Kommission/vor einer Entscheidung auch Anhörung im EP

	KOM (Vorschlag für Verordnung März 2010)	Rat (Stellungnahme Juni 2010)	EP (Berichtsentwurf Oktober 2010)	EP (Bericht Dezember 2010)	Verordnung (Dezember 2010)
Mindestzahl der Mitgliedstaaten	1/3 der Mitgliedstaaten (9)	1/3 der Mitgliedstaaten (9)	1/5 der Mitgliedstaaten (6)	1/5 der Mitgliedstaaten (6)	1/4 der Mitgliedstaaten (7)
Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat	Anzahl der EP-Abgeordneten pro Mitgliedstaat mal 750	Anzahl der EP-Abgeordneten pro Mitgliedstaat mal 750	Anzahl der EP-Abgeordneten pro Mitgliedstaat mal 750	Anzahl der EP-Abgeordneten pro Mitgliedstaat mal 750	Anzahl der EP-Abgeordneten pro Mitgliedstaat mal 750
Mindestalter zur Unterstützung einer Initiative	Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt	Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt	16 Jahre	Alter des aktiven Wahlrechts zu den EP-Wahlen (18, nur Österreich 16)	Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt
Zeiträume für Unterschriftensammlung/ Reaktion der Kommission	Unterschriftensammlung: 12 Monate; formale und sachliche Prüfung der Kommission: 4 Monate	Unterschriftensammlung: 12 Monate; formale und sachliche Prüfung der Kommission: 4 Monate	Unterschriftensammlung: 12 Monate; formale und sachliche Prüfung der Kommission: 3 Monate	Unterschriftensammlung: 12 Monate; formale und sachliche Prüfung der Kommission: 3 Monate	Unterschriftensammlung: 12 Monate; formale und sachliche Prüfung der Kommission: 3 Monate
Angaben bei Unterzeichnung	Angabe der persönlichen Identifikationsnr. bei Unterschrift vorgesehen	Angabe der persönlichen Identifikationsnr. bei Unterschrift vorgesehen (in einigen Ländern)	k.A. zur persönlichen Identifikationsnr.	Antrag auf Wegfall Angabe der persönlichen Identifikationsnr. bei Unterschrift	Angabe der persönlichen Identifikationsnr. bei Unterschrift vorgesehen (in einigen Ländern)
Registrierung geplanter Initiativen/ Zulässigkeitsprüfung	Zulässigkeitsprüfung: nach Sammlung von 300.000 Unterschriften aus mind. 3 Ländern innerhalb von 2 Monaten	Zulässigkeitsprüfung: nach Sammlung von 100.000 Unterschriften; innerhalb von 3 Monaten	Zulässigkeitsprüfung: Wegfall; Feststellung, dass eine EBI im Sinne der Verordnung vorliegt, bei Registrierung innerhalb von 2 Monaten nach Anmeldung	Zulässigkeitsprüfung: Wegfall; Feststellung, dass eine EBI im Sinne der Verordnung vorliegt, bei Registrierung innerhalb von 2 Monaten nach Anmeldung	Zulässigkeitsprüfung: Wegfall; Feststellung, dass eine EBI im Sinne der Verordnung vorliegt, bei Registrierung innerhalb von 2 Monaten nach Anmeldung
Durchführung von Anhörungen der Organisatoren bei erfolgreichen Initiativen	k.A.	k.A.	Öffentliche Anhörung der Organisatoren durch Kommission zusammen mit EP (und ggf. weiteren EU Organen)	Öffentliche Anhörung der Organisatoren durch Kommission zusammen mit EP (und ggf. weiteren EU Organen)	Öffentliche Anhörung der Organisatoren durch Kommission zusammen mit EP (und ggf. weiteren EU Organen)

Anhang B: Chronologischer Überblick über den Policy Making Prozess der EBI



Anmerkungen: PW = Problemwahrnehmung; AS = Agenda Setting; PF = Politikformulierung; PE = Politikentscheidung
 Oberhalb des Zeitstrahls: Ereignisse in Verbindung mit institutionellen Akteuren
 Unterhalb des Zeitstrahls: Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure

Anhang C: Interviewleitfaden

Allgemeine Frage zum Entstehungsprozess der EBI:

- Seit wann gibt es die Idee einer Bürgerinitiative auf Europäischer Ebene?
- Wer hat die Idee damals geäußert/in die Diskussion eingebracht?
- Welche Rolle hat die Kommission bei der Entstehung der Bürgerinitiative gespielt?
- Welche Erwartungen waren damit verbunden? Wie sollte das Instrument aussehen?

Fragen zum Verfassungskonvent:

- Wer waren die zentralen Akteure, die die Idee der EBI in den Verfassungskonvent eingebracht haben?
- Welche Position hat die Kommission vertreten?
- Wie haben Sie sich in die Arbeit eingebracht? Waren Sie vor Ort in Brüssel dabei als der Konvent getagt hat?
- Mit welchen Hoffnungen und Erwartungen war die Einführung der EBI im Konvent verbunden?
- Gab es konkurrierende Vorstellungen? Welche? Wer waren die Gegner/die Befürworter der EBI?
- Wie zufrieden waren Sie mit dem Ergebnis in Form des Verfassungsvertrags? Inwiefern entsprach der Artikel Ihren Erwartungen an das Instrument?

Fragen zur Periode zwischen Konvent und Vertrag von Lissabon:

- In welcher Form haben Sie sich im Zeitraum zwischen dem Scheitern der Verfassung und dem Vertrag von Lissabon für die Bürgerinitiative engagiert?
- War Engagement notwendig, damit das Instrument auch in den Reformvertrag übernommen wird?

Fragen zum Konsultationsprozess:

- In welcher Form haben Sie sich am Konsultationsprozess beteiligt?
- Welche Bedeutung messen sie der Online-Konsultation in Bezug auf die Verordnung bei?
- Welche Aspekte wurden am kontroversesten diskutiert?
- Welche Akteure konnten ihre Position durchsetzen? Wie stark bewerten Sie den Einfluss der Kommission in dieser Phase?
- Mit Blick auf das Auswertungstreffen der Konsultation, wurden alle eingebrachten Interessen berücksichtigt? Welche Interessen haben sich letztendlich durchgesetzt?

Das endgültige Ergebnis der EBI

- Inwiefern entspricht die Umsetzungsverordnung Ihren Anfangsvorstellungen und Erwartungen an eine Europäische Bürgerinitiative und an direkte Demokratie?
- Wie sehr konnten sich zivilgesellschaftliche Interessen gegenüber der Kommission durchsetzen?
- Denken Sie, dass das Instrument zur Stärkung der Demokratie/der demokratischen Legitimation in Europa beitragen kann? Warum, warum nicht?

Abschluss

- Gibt es Aspekte, die aus Ihrer Sicht noch berücksichtigt werden sollten oder die nicht zur Sprache gekommen sind?