

Die Europäische Bürgerinitiative

Erfahrungen der ersten drei Jahre

Klaus-Dieter Sohn



- ▶ Die große Zahl von Europäischen Bürgerinitiativen zeigt, dass sich die EU-Bürger an der politischen Willensbildung auf EU-Ebene beteiligen wollen.
- ▶ Die Vorgaben, welche persönlichen Angaben Unterstützer machen müssen, sollten EU-weit einheitlich vorgeschrieben werden.
- ▶ Die elektronische Sammlung sollte zwingend mit dem EDV-Programm der EU-Kommission und auf einem von ihr bereitgestellten Hosting-Server durchgeführt werden.
- ▶ Die Bürgerausschüsse sollten aus Haftungsgründen eine Rechtspersönlichkeit erhalten können.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Ablauf der Europäischen Bürgerinitiative	3
2.1 Anmeldung und Registrierung.....	4
2.2 Sammlung von Unterstützungsbekundungen	4
2.2.1 Allgemeine Bestimmungen.....	4
2.2.2 Besondere Bestimmungen für die elektronische Sammlung	4
2.3 Überprüfung von Unterstützungsbekundungen	5
3 Folgen der Europäischen Bürgerinitiative	5
3.1 Überprüfung durch die EU-Kommission.....	5
3.2 Weiteres Verfahren.....	6
4 Nutzung der Europäischen Bürgerinitiative	6
5 Kritik.....	7
5.1 Das Registrierungsverfahren	7
5.2 Die Sammlung von Unterstützungsbekundungen.....	7
5.3 Die Bürgerausschüsse	7

1 Einleitung

Mit der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) können „Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million“ beträgt und die aus „einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ kommen, die EU-Kommission auffordern, Legislativvorschläge zu bestimmten Themen zu unterbreiten.¹ Eine EBI ist möglich, wenn und soweit der EU die Kompetenz zum Erlass eines Rechtsakts übertragen wurde.

Wenngleich die EBI erst mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Vertrag eingeführt wurde, ist die Idee der direkten Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene nicht neu. Seit 1988 wurde mehrmals – wenngleich erfolglos – versucht, ein Initiativrecht für EU-Bürger einzuführen. So forderten der damalige österreichische Außenminister und Vizekanzler Wolfgang Schüssel und sein italienischer Amtskollege Lamberto Dini im Oktober 1996 die Aufnahme eines Bürger-Initiativrechts in den Vertrag von Amsterdam, fanden hierfür aber keine Zustimmung. Der Erfolg stellte sich erst im Juni 2003 ein, als der Europäische Konvent das Initiativrecht in den Verfassungsentwurf² aufnahm. Zwar scheiterte der Verfassungsvertrag, der in Frankreich und in den Niederlanden abgelehnt wurde. Die Idee aber wurde in den Lissabon-Vertrag übernommen.

Im Lissabon-Vertrag ist bestimmt, dass die konkreten Verfahren und Bedingungen für die Durchführung einer EBI vom Europäischen Parlament und vom Rat auf Vorschlag der EU-Kommission mittels einer Verordnung festgelegt werden.³ Am 31. März 2010 legte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative vor. Das Europäische Parlament nahm die EBI-Verordnung⁴ am 15. Dezember 2010 an, der Rat am 14. Februar 2011.

Am 1. April 2012 ist die EBI-Verordnung in Kraft getreten⁵ und seitdem mehrmals in Anspruch genommen worden. Der vorliegende ceplnput zeigt auf, wie die EBI funktioniert, welche Erfahrungen mit ihr in den ersten drei Jahren gemacht wurden und wo Verbesserungsbedarf besteht.

2 Ablauf der Europäischen Bürgerinitiative

Die EBI muss von EU-Bürgern organisiert werden, die das nach nationalem Recht für die Wahlen zum Europäischen Parlament erforderliche Mindestalter erreicht haben.⁶ Für die Organisation muss ein in allen Belangen verantwortlicher Bürgerausschuss gebildet werden, der aus mindestens sieben EU-Bürgern⁷ aus mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten besteht.⁸ Er haftet nach nationalem Recht für alle Schäden, die er bei der Organisation der EBI verursacht.⁹ Der Bürgerausschuss benennt eine Kontaktperson und einen Stellvertreter als Ansprechpartner für die Organe der Union.¹⁰

¹ Art. 11 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

² Art. I-47 Abs. 4 Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE, ABl. C 310 vom 16. Dezember 2004).

³ Art. 24 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁴ Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. L 65 vom 11. März 2011), zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) Nr. 531/2014 der Kommission vom 12. März 2014 (ABl. L 148 vom 20. Mai 2014).

⁵ Art. 23 VO (EU) Nr. 211/2011.

⁶ Art. 3 Abs. 1 VO (EU) Nr. 211/2011.

⁷ Abgeordnete des Europäischen Parlaments, die Mitglieder des Bürgerausschusses sind, werden bei der Bestimmung der Mindestteilnehmerzahl nicht mitgezählt (Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 VO (EU) Nr. 211/2011).

⁸ Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 211/2011.

⁹ Art. 13 VO (EU) Nr. 211/2011:

¹⁰ Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 i.V.m. Erwägungsgrund 8 VO (EU) Nr. 211/2011.

2.1 Anmeldung und Registrierung

Bevor die Organisatoren mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen beginnen dürfen, muss die EBI bei der EU-Kommission angemeldet und registriert werden. Dafür sind erforderlich:¹¹

- Der Bürgerausschuss ist eingesetzt und die Kontaktperson nebst Stellvertreter ist benannt.
- Das Begehren liegt nicht offenkundig außerhalb der Kompetenzen der EU und ist nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös.
- Das Begehren verstößt nicht offenkundig gegen einen Wert¹² der EU.

In diesem Fall sind bei der Kommission einzureichen: eine Darstellung des Begehrens, die Benennung der in Betracht kommenden Kompetenznormen, die Quellen der Finanzierung und die Personalien der Organisatoren.¹³

Die EU-Kommission prüft und registriert die EBI innerhalb von zwei Monaten nach Eingang dieser Angaben.¹⁴ Über das Ergebnis erhalten die Organisatoren einen Bescheid, und die Registrierung wird in einem von der EU-Kommission eingerichteten Online-Register¹⁵ öffentlich zugänglich gemacht. Hat die EU-Kommission die Registrierung abgelehnt, werden in diesem Online-Register lediglich das Begehren der EBI und der ablehnende Bescheid aufgeführt.¹⁶

2.2 Sammlung von Unterstützungsbekundungen

2.2.1 Allgemeine Bestimmungen

Für die Sammlung der Unterstützungsbekundungen haben die Organisatoren zwölf Monate Zeit, beginnend ab der Registrierung.¹⁷ Für die Sammlung muss ein EU-weit einheitliches Formular verwendet werden.¹⁸ Die von den Unterstützern abzugebenden persönlichen Angaben richten sich nach den Vorschriften der Mitgliedstaaten und variieren daher von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Aus diesem Grund gibt es zwei Formulare: eines für die Sammlung in Mitgliedstaaten, die die Angabe einer persönlichen Identifikationsnummer vorschreiben, und eines für die Sammlung in Mitgliedstaaten, die auf die Angabe der persönlichen Identifikationsnummer verzichten.¹⁹ Weitere nationale Besonderheiten werden in den Formularen berücksichtigt.

2.2.2 Besondere Bestimmungen für die elektronische Sammlung

Wird die Sammlung von Unterstützungsbekundungen (ganz oder teilweise) elektronisch durchgeführt, muss das Online-Sammelsystem vor Beginn der Sammlung von dem Mitgliedstaat zertifiziert werden, auf dessen Hoheitsgebiet es betrieben wird.²⁰ Die gesammelten Daten dürfen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten gesammelt und gespeichert werden.²¹ Voraussetzung für die Zertifizierung sind angemessene Sicherheitsmerkmale und technische Standards, die im Einzelnen von

¹¹ Art. 4 Abs. 2 VO (EU) Nr. 211/2011.

¹² Die Werte der EU sind in Art. 2 EUV bestimmt.

¹³ Die Gesamtheit der erforderlichen Informationen zur Registrierung enthält Anhang II VO (EU) Nr. 211/2011.

¹⁴ Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 211/2011.

¹⁵ Das Register ist abrufbar unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

¹⁶ Art. 4 Abs. 4 VO (EU) Nr. 211/2011.

¹⁷ Art. 5 Abs. 5 VO (EU) Nr. 211/2011.

¹⁸ Das Formular ist in Anhang III VO (EU) Nr. 211/2011 enthalten.

¹⁹ Anhang III Teil A VO (EU) Nr. 211/2011 (ohne persönliche ID-Nummer) bzw. Anhang III Teil B VO (EU) Nr. 211/2011 (mit persönlicher ID-Nummer).

²⁰ In Deutschland ist das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) für die Zertifizierung zuständig; Informationen unter https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/weitereThemen/EBI/Online_Sammelsysteme/OCS_node.html.

²¹ Art. 6 Abs. 1 VO (EU) Nr. 211/2011.

der EU-Kommission im Wege von Durchführungsverordnungen festgelegt werden.²² Eine von einem Mitgliedstaat erteilte Zertifizierung ist von den anderen Mitgliedstaaten anzuerkennen.²³ Alternativ zu eigenen Sammelsystemen können die Organisatoren auch auf ein von der EU-Kommission kostenfrei zur Verfügung zu stellendes Sammelsystem zurückgreifen, das den genannten technischen Anforderungen entspricht.²⁴

2.3 Überprüfung von Unterstützungsbekundungen

Eine EBI darf nur von EU-Bürgern unterstützt werden, die das nach nationalem Recht für die Wahlen zum Europäischen Parlament erforderliche Mindestalter erreicht haben.²⁵ Für die Überprüfung der Unterstützungsbekundungen auf ihre Anzahl und die Richtigkeit der Angaben sind die Mitgliedstaaten verantwortlich.²⁶ Wenn die Organisatoren die Sammlung der Unterstützungsbekundungen abgeschlossen haben, müssen sie in jedem Mitgliedstaat, in dem sie gesammelt haben, bei der zuständigen nationalen Behörde eine Bescheinigung beantragen, aus der die Zahl der für dieses Land gesammelten gültigen Unterstützungsbekundungen hervorgeht.

Die Bescheinigungen müssen separat für jeden Mitgliedstaat beantragt werden. Die Unterstützungsbekundungen müssen, abhängig von der Art ihrer Sammlung, auf Papier oder elektronisch vorgelegt werden.²⁷ Elektronisch gesammelte Unterstützungsbekundungen können sowohl ausgedruckt als auch in sicherer elektronischer Form eingereicht werden. Zuständig für die Überprüfung ist entweder der Mitgliedstaat, in dem der Unterstützer seinen Wohnsitz oder dessen Staatsangehörigkeit er hat, oder der Mitgliedstaat, der die Identifikationsnummer – in der Regel die Ausweisnummer – vergeben hat. Die Behörden müssen die Bescheinigung innerhalb von drei Monate ausstellen.²⁸

3 Folgen der Europäischen Bürgerinitiative

3.1 Überprüfung durch die EU-Kommission

Damit sich – nach erfolgter Registrierung – die EU-Kommission auch inhaltlich mit der EBI befasst, muss sie von mindestens einer Million EU-Bürgern aus mindestens einem Viertel der Mitgliedsstaaten unterstützt werden. Zudem müssen in mindestens sieben Mitgliedstaaten mindestens so viele Unterstützer teilnehmen, wie der jeweilige Mitgliedstaat Sitze im Europäischen Parlament hat, multipliziert mit 750.²⁹ So sind für eine erfolgreiche EBI in Deutschland mit 96 Abgeordneten bei rund 81 Millionen Einwohnern 72.000 Unterstützungsbekundungen erforderlich, in Luxemburg mit sechs Abgeordneten bei rund 550.000 Einwohnern 4.500. Jeder Unterstützer darf die geplante EBI nur in einem Mitgliedstaat unterstützen.

²² Die Details sind festgelegt in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme.

²³ Art. 6 Abs. 3 UAbs. 2 VO (EU) Nr. 211/2011.

²⁴ Art. 6 Abs. 2 UAbs. 4 VO (EU) Nr. 211/2011; die Software und dazugehörige Informationen sind abrufbar unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/software>.

²⁵ Art. 3 Abs. 4 VO (EU) Nr. 211/2011.

²⁶ Art. 15 Abs. 2 VO (EU) Nr. 211/2011; in Deutschland ist das Bundesverwaltungsamt benannt (§1 EBIG).

²⁷ Art. 8 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 211/2011.

²⁸ Art. 8 Abs. 2 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 211/2011.

²⁹ Art. 7 Abs. 2 VO (EU) Nr. 211/2011.

Wird die erforderliche Anzahl gültiger Unterstützungsbekundungen erreicht, kann die EBI bei der EU-Kommission eingereicht werden. Dabei sind auch aktualisierte Angaben über die erhaltene Unterstützung und die finanziellen Zuwendungen zu machen.³⁰

Die EU-Kommission veröffentlicht die EBI im Register und empfängt die Organisatoren, damit sie die EBI im Detail erläutern können. Die daraus resultierenden rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen veröffentlicht die EU-Kommission in Form einer Mitteilung innerhalb von drei Monaten. Dabei geht die EU-Kommission auch auf ihr weiteres Vorgehen ein.³¹

3.2 Weiteres Verfahren

Während der dreimonatigen Frist bis zur Vorlage der Mitteilung der EU-Kommission erhalten die Organisatoren außerdem die Möglichkeit, die EBI im Rahmen einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Das Europäische Parlament und die EU-Kommission stellen sicher, dass an dieser Anhörung auch weitere von der EBI möglicherweise betroffene Organe der EU – z.B. der Wirtschafts- und Sozialausschuss – an der Anhörung teilnehmen.

Die EU-Kommission behält auch weiterhin das alleinige Initiativrecht. Das bedeutet: Auch wenn eine EBI alle Kriterien erfüllt und das Europäische Parlament – und ggf. die anderen betroffenen Organe – das Begehren der EBI unterstützt, liegt es im Ermessen der EU-Kommission, einen Legislativvorschlag zu unterbreiten oder dies nicht zu tun. Zumindest rechtlich ist sie nicht verpflichtet, das Begehren in einen Legislativvorschlag umzusetzen.

4 Nutzung der Europäischen Bürgerinitiative

Seit dem Inkrafttreten der EBI-Verordnung wurden 51 Anträge auf Registrierung einer geplanten EBI bei der EU-Kommission eingereicht. Davon wurden 31 Initiativen registriert, 20 Anträge wurden abgelehnt. Von den 31 registrierten Initiativen wurden 10 wieder zurückgezogen. 18 der 21 verbliebenen Sammlungen von Unterstützungsbekundungen sind bereits abgeschlossen. Davon erreichten zwölf Sammlungen die erforderliche Zahl an Unterstützern nicht, bei drei abgeschlossenen Sammlungen steht das Ergebnis noch aus, drei Sammlungen waren erfolgreich. Auf diese hat die EU-Kommission bereits mit je einer Mitteilung reagiert.³²

Tab. 1: Anzahl registrierter und nicht registrierter Initiativen

Registriert: 31					Nicht registriert: 20
Zurückgezogen	Erfolgreiche Sammlungen	Abgeschlossene Sammlungen ohne Ergebnis	KOM-Prüfung abgeschlossen	Noch laufende Sammlungen	Registrierung abgelehnt
10	12	3	3	3	20

Quelle: Register der Europäischen Bürgerinitiative

Folgt man dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, dann ist die Europäische Bürgerinitiative als Instrument der direkten Demokratie geschaffen worden, damit sich die derzeit dem

³⁰ Der Umfang, ab dem die Zuwendungen zu melden sind, entspricht dem in der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung festgelegten Umfang (Art. 9 UAbs. 2 VO (EU) Nr. 211/2011).

³¹ Art. 10 Abs. 1 VO (EU) Nr. 211/2011.

³² Mitteilungen der Kommission über die Europäischen Bürgerinitiativen: „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware“, COM(2014) 177 vom 19. März 2014; „Einer von uns“, COM(2014) 355 vom 28. Mai 2014; „Stop Vivisection“, C(2015) 3773.

politischen Europa eher abgewandten Bürger mit konkreten Initiativen und Zielen einbringen können.³³ Die große Zahl von geplanten Europäischen Bürgerinitiativen zeigt zwar eine rege Beteiligung der EU-Bürger. Ob es sich dabei aber um die bislang abgewandten Bürger handelt, lässt sich nicht beantworten.

5 Kritik

Ungeachtet der regen Beteiligung bestehen in einigen Bereichen – überwiegend rechtliche – Probleme, die das Verfahren erschweren und die es in der Zukunft zu beseitigen gilt.

5.1 Das Registrierungsverfahren

Die EU-Kommission hat bislang 20 beantragte Registrierungen abgelehnt, weil sie offenkundig außerhalb der übertragenen Kompetenzen lagen. Das Registrierungsverfahren als Voraussetzung für den Beginn der Sammlung von Unterstützungsbekundungen hat sich also bewährt.

5.2 Die Sammlung von Unterstützungsbekundungen

Die Sammlung von Unterstützungsbekundungen ist in zwei Bereichen verbesserungsbedürftig. Zum einen sollten die Mitgliedstaaten keine unterschiedlichen Anforderungen an die zu hinterlegenden persönlichen Daten stellen dürfen. Jeder Mitgliedstaat vergibt persönliche und nummerierte Ausweispapiere an seine Staatsbürger. Die Angabe dieser Nummer sollte, neben der Angabe des Namens und der Unterschrift des Unterstützers, genügen, um prüfen zu können, ob es sich um einen EU-Bürger im geforderten Alter handelt. Die Erhebung des Wohnsitzes erscheint nicht erforderlich.

Zum anderen sollte die bisher freiwillige Inanspruchnahme des EDV-Programms der EU-Kommission für die elektronische Sammlung in eine Pflicht zur Nutzung geändert werden. Dadurch entfielen erheblicher Programmieraufwand auf Seiten der Organisatoren, und die nationalen Behörden müssten keine Zertifizierungen mehr durchführen. Zudem sollte die EU-Kommission verpflichtet werden, einen Server für die elektronische Sammlung und Speicherung bereitzustellen. So ließen sich Datenschutz und Datensicherheit besser gewährleisten. Überdies könnte die elektronische Sammlung unmittelbar nach erfolgter Registrierung beginnen, so dass die zwölfmonatige Spanne für die Sammlung optimal genutzt würde.

5.3 Die Bürgerausschüsse

Die Haftung der Bürgerausschüsse für von ihnen verursachte Schäden ist gerechtfertigt. Allerdings sollte in Erwägung gezogen werden, ihnen eine im jeweiligen nationalen Haftungsrecht anerkannte Rechtspersönlichkeit – in Deutschland beispielsweise die eines eingetragenen Vereins – zu geben. So ließen sich die ohnehin nach nationalem Recht zu behandelnden Haftungsfragen mit den in den Mitgliedstaaten etablierten Instrumenten klären und die Bürgerausschüsse könnten sich bei Bedarf gegen Risiken versichern. Ohne eine Rechtspersönlichkeit droht den beiden Verantwortlichen die unbegrenzte persönliche Haftung. Ein weiterer Vorteil der Rechtspersönlichkeit wäre die Verbesserung der Möglichkeit, Spendengelder zu sammeln. Denn einer Privatperson wird in aller Regel weniger Geld gespendet, als einer Rechtspersönlichkeit.

³³ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur EBI-VO, ABl. C 354 vom 28. Dezember 2010.

Bisher erschienen in dieser Reihe:

- 10/2015: Das Braunkohle-Paradoxon. Klimaschutz durch „Klimabeitrag“? (Juni 2015)
- 09/2015: Exceptions to copyright. Should optional exceptions be made mandatory? (Juni 2015)
- 08/2015: Netzneutralität (April 2015)
- 07/2015: Basel III: Liquiditätsquote für Banken (April 2015)
- 06/2015: Gemeinsamer Gaseinkauf (März 2015)
- 05/2015: Erweitert das Emissionshandelssystem! (März 2015)
- 04/2015: Subsidiarität mit Leben füllen (März 2015)
- 03/2015: Potential der Blue Card besser nutzen (Februar 2015)
- 02/2015: Klima- und Energieziele 2030 (Februar 2015)
- 01/2015: cepDefault-Index Griechenland. Beschleunigter Verfall der Kreditwürdigkeit (Januar 2015)
- 05/2014: The Investment Plan for Europe. Leveraging three Facts to five Recommendations (Dezember 2014)
- 04/2014: The Review of the European Supervisory Authorities – 12 Recommendations (Dezember 2014)
- 03/2014: Was die EU nicht beschließen sollte (Dezember 2014)
- 02/2014: Die neuen Mehrheitsregeln im Rat ab 1. November 2014: weniger demokratisch und weniger effizient (Oktober 2014)
- 01/2014: The ESM's direct recapitalisation of banks – Looking forward in backstop questions (August 2014)

Der Autor:

RA Klaus-Dieter Sohn leitet den Fachbereich „EU-Verträge & Institutionen“ am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg
Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.