

Mehr Demokratie wagen: Der Entwurf zur Europäischen Bürgerinitiative muss überarbeitet werden

Arnold Kammel und Almut Möller

ZUSAMMENFASSUNG

Der Vertrag von Lissabon führt das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) ein. Eine Million Bürger aus voraussichtlich neun Mitgliedsländern sollen künftig die Möglichkeit erhalten, der EU-Kommission ein Thema für einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten. Zur Umsetzung der allgemeinen Bestimmungen der EBI aus dem Vertrag von Lissabon hat die Kommission Ende März 2010 einen Verordnungsentwurf vorgelegt, der nun vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat beschlossen werden muss. Der Entwurf regelt die Antragsvoraussetzungen, die inhaltliche Reichweite, das Verfahren zur erfolgreichen Einreichung der Initiative bei der EU-Kommission sowie die Folgen einer EBI. Nach gegenwärtigem Stand würde die EBI jedoch lediglich zu einem Feigenblatt in Sachen Bürgerbeteiligung. Deshalb muss der Entwurf dringend überarbeitet werden.

Das Thema einer stärkeren Beteiligung der EU-Bürger an der Europapolitik fristet im Tagesgeschäft der Europäischen Union in der Regel ein Schattendasein. Zwar unterstreichen sowohl die Brüsseler Institutionen als auch die europäischen Regierungen seit Jahren in oft ritualisierter Form die zentrale Bedeutung, die den Unionsbürgern für das Gelingen des Integrationsprozesses zukomme. Allerdings schlägt sich dieses Erkenntnis bisher kaum in Maßnahmen für mehr Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene nieder. In Europas Hauptstädten hat man offensichtlich Angst vor dem Bürger und denkt bei Möglichkeiten seiner Beteiligung eher an Katastrophenszenarien als an eine neue Form der konstruktiven Einbindung. Durch eine neue Bestimmung des Vertrags von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft getreten ist, ist der Brüsseler Gesetzgeber jetzt jedoch zum Handeln gezwungen. Der Vertrag von Lissabon sieht die Einführung einer „Europäischen Bürgerinitiative“ (EBI) vor, mit der eine Million Unionsbürger die Kommission auffordern können, einen Gesetzesvorschlag zu machen. Ein solches Instrument ist ein weltweit bisher einzigartiger Versuch der

Stärkung partizipativer Demokratie in einer supranationalen Organisation. Auf der Grundlage der allgemeinen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon müssen die Brüsseler Institutionen jetzt einen konkreten Umsetzungsplan für die EBI beschließen. Neben dem Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes ist die Ausgestaltung der EBI momentan das zweite große Thema, das durch den neuen Vertrag angestoßen wurde. Selten steht ein „Bürgerthema“ mit Substanz so prominent auf der Agenda der Europäischen Union.

Im Frühjahr 2010 hat die EU-Kommission einen Entwurf zur Umsetzung der EBI vorgelegt, der nun vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat beschlossen werden muss. Dieser Entwurf muss jedoch noch deutlich nachgebessert werden, wenn die EBI mehr als ein Feigenblatt für mehr Bürgerbeteiligung werden soll. In diesem Prozess können und sollten sich neben Nichtregierungsorganisationen vor allem auch die nationalen Parlamente in der Europäischen Union engagieren und Möglichkeiten der Einflussnahme auf den laufenden Gesetzgebungsprozess zur EBI suchen.

Ursprung, Inhalt und Zielsetzung der EBI

Die Europäische Bürgerinitiative war kein Wunschkind der Mütter und Väter des Vertrags von Lissabon. Dass die EBI überhaupt existiert, ist vor allem der beharrlichen Lobbyarbeit von europäischen Nichtregierungsorganisationen zu verdanken. Deren Arbeit begann bereits in der Sitzungsphase des Europäischen Konvents. Der Konvent erarbeitete zwischen Februar 2002 und Juli 2003 den Entwurf für eine EU-Verfassung, die die Basis für den späteren Vertrag von Lissabon bilden sollte. Auf Druck von zivilgesellschaftlichen Gruppen und unterstützt von Mitgliedern des EU-Konvents, wurde in den Arbeitsgruppen und Plenarsitzungen auch über eine Einführung von Instrumenten partizipativer Demokratie auf europäischer Ebene diskutiert. Neben einer Bürgerinitiative wurden dabei unter anderem europaweite Referenden in Erwägung gezogen. Beinahe wären die Bemühungen um eine stärkere Bürgerbeteiligung jedoch an den europäischen Entscheidungsprozessen gescheitert, denn erst in letzter Minute wurde die entsprechende Passage zur EBI in den Entwurf des Konvents für

eine EU-Verfassung aufgenommen. Mit den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 und der danach lange ungewissen Zukunft des EU-Verfassungsvertrags begann auch für die EBI eine Hängepartie. Als die Regierungen der 27 EU-Mitglieder 2007 schließlich beschlossen, den Inhalt des Verfassungstextes geringfügig zu verändern und in ein neues Gewand, den Vertrag von Lissabon, zu kleiden, schaffte es auch die EBI in den neuen EU-Vertragstext.

Während eine Vielzahl von neuen Bestimmungen des Vertrags von Lissabon weiter der Umsetzung harrt, wurde mit den Arbeiten zur Umsetzung der EBI bereits frühzeitig begonnen. Dies ist nicht zuletzt auf Druck aus dem Europäischen Parlament zurückzuführen, das die Kommission in einer Entschließung vom 7. Mai 2009 aufgefordert hatte, so schnell wie möglich einen Entwurf für eine Verordnung zur EBI vorzulegen.

Daraufhin veröffentlichte die Kommission am 11. November 2009 ein Grünbuch zur EBI, das als Grundlage für einen sich anschließenden öffentlichen Konsultationsprozess diente. Zwischen November 2009 und Januar 2010 reichten Nicht-Regierungsorganisationen, Parteien, Verbände, Universitäten und Einzelpersonen ihre Kommentierungen und Vorschläge bei der Kommission ein bzw. diskutierten diese in gemeinsamen Sitzungen mit Vertretern der EU-Kommission. Die Ergebnisse dieser Konsultation fanden Eingang in den Verordnungsentwurf zur EBI, den die Kommission am 31. März 2010 vorgelegt hat (SEK(2010) 370). Dieser Entwurf muss nun vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat im Mitentscheidungsverfahren, in dem der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit abstimmt, beschlossen werden.

Der Verordnungsentwurf der Kommission zur EBI

Der Verordnungsentwurf der Kommission zur EBI stellt einen Vorschlag zur näheren Ausgestaltung der Verfahren und Bedingungen zur Durchführung der EBI gemäß Artikel 24, Absatz 1, AEUV dar. Die

In Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV, Teil I des Vertrags von Lissabon) 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.“

Die Verfahren und Bedingungen werden auf der Grundlage der Bestimmungen aus Artikel 24, Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Union (AEUV, Teil II des Vertrags von Lissabon) festgelegt. Dort heißt es:

„Die Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen, die für eine Bürgerinitiative im Sinne des Artikels 11 des Vertrags über die Europäische Union gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, werden vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt.“

Kommission versucht sich dabei an einem Spagat zwischen den in den Normen des Vertrags von Lissabon festgelegten Grundzügen der EBI einerseits und den sich aus dem Konsultationsprozess herauskristallisierten Forderungen andererseits. Bereits in der Begründung des Entwurfs stellt die Kommission fest, dass es sich bei der EBI um kein wirkliches Instrument direkter Demokratie handle. Mit einer EBI könnten lediglich Themenschwerpunkte für die Arbeit der Kommission vorgeschlagen werden, ohne dass das Initiativrecht der Kommission berührt werde. Ziel der Kommission war es, mit dem Entwurf

sicherzustellen, dass eine EBI tatsächlich ein unionsweites Interesse repräsentiert und gleichzeitig einfach handhabbar wird. Außerdem müssten, so heißt es im Kommissionsentwurf, Datenbetrug und Missbrauch der EBI verhindert und den Mitgliedstaaten keine unnötigen Verwaltungslasten aufgebürdet werden. Wie soll die EBI nach dem Vorschlag der Kommission also aussehen?

Organisator und Registrierung

Mit Blick auf den Organisator einer EBI hält Artikel 3 des Verordnungsentwurfs fest, dass bei einer natürlichen Person die Voraussetzung des aktiven Wahlrechts bei Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) sowie bei juristischen Personen die Niederlassung innerhalb des Unionsgebiets vorliegen muss. Als Unterzeichner erkennt der Entwurf Unionsbürger an, die wiederum die Voraussetzung des aktiven Wahlrechts bei Wahlen zum EP erfüllen. Eine nach Artikel 3 geplante Initiative muss bei der Kommission angemeldet werden, wobei Gegenstand und Ziel der Initiative sowie Quellen zur Finanzierung und Unterstützung offen gelegt werden müssen. Handelt es sich bei der geplanten Initiative um ein Begehren, das sich gegen die Werte der Union richtet, den Zielen der Union entgegenläuft oder dem es an Ernsthaftigkeit mangelt, so kann die Kommission umgehend eine Registrierung des Antrags zur EBI ablehnen.

Sammlung und Verifizierung der Unterschriften

Die geplante Initiative erhält eine Identifikationsnummer und die Kommission bestätigt dem Organisator die Registrierung. Ab diesem Zeitpunkt obliegt es dem Organisator, innerhalb von zwölf Monaten die notwendigen Unterstützungserklärungen in Papierform oder elektronisch zu sammeln. Mit Blick auf die Onlinesammlung von Unterstützungserklärungen stellt der Entwurf klar, dass diese im Aufgabenbereich des Organisators liegt, jedoch den in Artikel 6 des Entwurfs genannten Sicherheitsstandards entsprechen muss. Diese sollen ein mehrmaliges Unterzeichnen der Initiative verhindern und die Überprüfung der Identität der Unterstützer

gewährleisten. Anhang III des Verordnungsentwurfs schlägt dazu die Angabe der Passnummer, des Personalausweises oder der Sozialversicherungsnummer durch die Unterzeichner vor. Die Prüfung der Sicherheitsstandards obliegt dabei nicht dem Organisator, sondern den zuständigen Behörden in dem Mitgliedstaat des Organisators der EBI.

Notwendige Anzahl der Unterstützer: eine Million Bürger aus neun EU-Ländern
Artikel 7 des Entwurfs stellt eine zentrale Norm zur Durchführung der EBI dar. Darin wird festgehalten, dass sich das in Artikel 11, Absatz 4 EUV geforderte Quorum von einer Million Unterstützungserklärungen auf mindestens ein Drittel der EU-Mitgliedstaaten erstrecken muss, wobei für jeden Mitgliedstaat eine Mindestzahl der beteiligten Bürger festgelegt wird. Diese ergibt sich entlang des Grundsatzes der degressiven Proportionalität aus der Multiplikation der Mitglieder zum Europäischen Parlament pro Mitgliedstaat mit der Gesamtzahl der 750 Mitglieder des Europäischen Parlaments. Für Österreich ergibt sich somit eine Mindestzahl von 14 250, während für Deutschland 72 000 Unterstützer erforderlich sind. Das Drittelerfordernis wird analog aus den Bestimmungen zum Instrument der Verstärkten Zusammenarbeit abgeleitet. Unterzeichner gelten als aus dem Mitgliedstaat stammend, in dem das Ausweispapier ausgestellt wurde, das sie in ihrer Unterstützungsbekundung angeben. Es zeigt sich deutlich, dass größeren Mitgliedstaaten in Relation zur Bevölkerungszahl eine niedrigere Eingangshürde gelegt wird als kleineren.

Vorabprüfung durch die Kommission bei 300 000 Unterschriften
Hat der Organisator einer Initiative 300 000 Unterstützungserklärungen gesammelt, so legt er der Kommission die geplante Initiative zu einer Vorabprüfung auf Zulässigkeit vor. Die Kommission muss innerhalb von zwei Monaten über die Zulässigkeit entscheiden. Laut Artikel 8, Absatz 2 des Entwurfs gilt eine Bürgerinitiative dann als zulässig, wenn sie ein Thema betrifft, zu dem ein Rechtsakt der Union verabschiedet werden kann, um die EU-Verträge

umzusetzen und wenn es in die Befugnisse der Kommission fällt, dazu einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten. Insbesondere eine Weiterentwicklung des Vertragswerks durch eine EBI ist daher nicht möglich. Die inhaltliche Reichweite einer EBI ist durch die Kompetenzordnung der Europäischen Union klar eingegrenzt. Die Kommission teilt dem Organisator ihre Entscheidung mit und veröffentlicht sie.

Sammlung von weiteren 700 000 Unterschriften und Einreichung der EBI
Wird die Zulässigkeit erteilt, so hat der Organisator per Jahresfrist ab der Registrierung der Initiative die erforderlichen Unterstützungserklärungen von einer Million Unionsbürger (inklusive der bereits erfassten 300 000) vorzulegen. Jeder Mitgliedstaat muss die zuständigen Organe benennen, die innerhalb von drei Monaten die Verifikation der Erklärungen vornehmen und die Unterstützungserklärungen zertifizieren sollen. Nach erfolgter Verifizierung kann der Organisator die Bürgerinitiative schließlich bei der Kommission einreichen.

Stellungnahme der Kommission: Rechtsfolge der EBI nicht garantiert
Die Kommission muss daraufhin die Bürgerinitiative gemäß Artikel 11 des Entwurfs unverzüglich auf ihrer Homepage veröffentlichen, diese überprüfen und innerhalb von vier Monaten in einer Mitteilung ihre Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darlegen. Diese Begründung wird dem Organisator der Bürgerinitiative sowie dem Europäischen Parlament und dem Rat zugeleitet und veröffentlicht.
Der Verordnungsentwurf hält der Kommission aber auch die Option offen, keine weiteren Schritte einzuleiten. Hier ist der englische Verordnungsentwurfstext klarer als die deutsche Übersetzung. Während diese bloß feststellt, dass die Kommission „ihre Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darzulegen“ hat, legt der englische Originaltext die Pflicht der Kommission mit den Worten fest: „[to] examine the citizens’ initiative and, within

4 months, set out in a communication its conclusions on the initiative, the action it intends to take, IF ANY (Hervorhebung durch die Autoren), and its reasons for doing so“. Somit bleiben die Rechtsfolgen einer EBI unklar und unterliegen letztlich dem Ermessen und der Gestaltungsfreude der Kommission.

Kritik und Vorschläge zur Nachbesserung

Deutlich ist dem Entwurf die Skepsis der Kommission gegenüber dem neu zu schaffenden Instrument der Bürgerbeteiligung anzumerken. Die EBI würde nach den gegenwärtigen Vorschlägen schon deshalb keine positiven Erfahrungswerte produzieren, weil der in weiten Teilen restriktive Charakter des Entwurfs die Handhabbarkeit der EBI erschwert bzw. vor allem für kleinere Organisationen schlicht unmöglich macht. Dies gilt zunächst für die erforderliche Anzahl an Mitgliedstaaten. Diese ist mit neun EU-Ländern deutlich zu hoch angesetzt. Es ist sachlich auch nicht nachvollziehbar, warum die Kommission in Anlehnung an die Regelung zur Verstärkten Zusammenarbeit argumentiert. Das Europäische Parlament schlägt gegenüber dem Kommissionsentwurf eine Anzahl von sieben Mitgliedstaaten vor, während einige NGOs sich für eine Hürde von einem Fünftel der Mitgliedstaaten aussprechen. Ebenso wenig nachvollziehbar ist die Anwendung des Systems der degressiven Proportionalität, das die Hürden für eine EBI in kleineren EU-Ländern höher ansetzt als in größeren Mitgliedstaaten. Insgesamt sind die Hürden bis zur Vorabprüfung durch die Kommission zu hoch. So ist bereits die Angabe von einer Personalausweisnummer oder Ähnlichem bei der Registrierung schwer umsetzbar und in der Praxis unrealistisch, insbesondere wenn man bedenkt, dass die Registrierung zu einem großen Teil im direkten Gespräch mit den Bürgern erfolgt und viele Bürger berechnete Zurückhaltung bei der Weitergabe ihrer personenbezogenen Daten haben. Des Weiteren könnten vor allem kleine Organisationen sich schwer damit tun, in einer entsprechenden Anzahl von Mitgliedstaaten ihre Vorschläge zu ver-

breiten und um Unterschriften zu werben. Hier sollte die Kommission Unterstützung etwa bei der Übersetzung von Texten oder durch eine Vorlage für das Sammeln von Online-Unterschriften bereitstellen. Die Vorabprüfung durch die Kommission sollte außerdem zu einem deutlich früheren Zeitpunkt erfolgen als bei 300 000 Unterschriften. Diese Zahl zu erreichen ist bereits mit einem großen Aufwand für die Organisatoren verbunden. Die Enttäuschung bei einer Zurückweisung in der Vorabprüfung wäre groß und würde das Instrument der EBI von Anfang an in ein schlechtes Licht rücken. Hier sollte die Kommission über eine deutlich niedrigere Schwelle nachdenken, die etwa bei 10 000 Unterschriften liegen könnte. Darüber hinaus sollte sich die Kommission auch mit der Frage beschäftigen, wie sie mit Initiativen verfährt, die zwar die Vorabprüfung bestehen, bei denen es die Organisatoren aber letztlich nicht schaffen, eine Million Unterstützer zu finden oder die Mindeststaatenanzahl zu erfüllen. Dies ist insbesondere relevant angesichts des relativ kurzen Zeitraums von 12 Monaten für das Sammeln der Unterschriften. Die Kommission könnte zum Beispiel jedem Organisator, der die Vorabprüfung erfolgreich meistert, die Möglichkeit geben, die geplante EBI und den Zeitplan sowie die Rahmenbedingungen für die Umsetzung zusätzlich in einem Hearing in Brüssel vorzustellen, sodass die Kommission einen besseren Einblick in die geplante EBI bekommt. Den weiteren Prozess der EBI sollte die Kommission begleiten und wenn möglich technische oder logistische Unterstützung anbieten, wenn Hürden bezüglich der Mindeststaatenanzahl oder der Zahl der Unterzeichner auftreten. Auch im Falle von Verzögerungen im Prozess der Verifizierung, für die nationale Organe verantwortlich sind und die sich des Einflusses der Organisatoren entziehen, sollte die Kommission unterstützend zur Seite stehen. Die Kommission sollte sich hier aus Eigeninteresse nicht als Gegen-, sondern als Mitspieler der Organisatoren einer EBI sehen – insbesondere weil die Legitimation ihrer Gesetzesinitiativen durch eine EBI deutlich gestärkt werden könnte. Ganz entscheidend wird außerdem sein, welche Folgen eine erfolgreich eingereich-

te EBI entfaltet. Hier greift der Entwurf der EU-Kommission deutlich zu kurz. Es ist auf jeden Fall notwendig, dass die Kommission die Ablehnung einer EBI ausführlich begründet und eine Ablehnung nur dann möglich ist, wenn die Kommission überzeugende Gründe gegen die Erlassung eines entsprechenden Gesetzesentwurfs vorbringen kann. Generell muss festgehalten werden, dass die Festlegung der möglichen Inhalte einer EBI rein auf die vertraglich abgesicherten Zuständigkeitsbereiche der Kommission wenig sinnvoll erscheint. Zwar mag dies aus formaljuristischen Gründen begründbar sein, dennoch engt es den Handlungsspielraum für die Unionsbürger zu stark ein, zumal es für viele Unionsbürger oft schwierig sein wird, die Kompetenzen den verschiedenen Institutionen entsprechend zuzuordnen. Außerdem könnte die Kommission aus Eigeninteresse mit Blick auf die Machtverteilung innerhalb des Institutionengefüges auch nicht in ihren Kompetenzbereich fallende Themen für eine EBI zulassen. Damit könnte die Kommission entweder von den Mitgliedstaaten und dem Rat die notwendigen Kompetenzen einfordern oder diese entsprechend in die Pflicht nehmen und damit deren Handlungen transparenter und bürgernäher gestalten.

Es stellt sich aber auch die grundsätzliche Frage, ob die EBI angesichts ihres komplexen Verfahrens überhaupt zur Durchsetzung von Interessen von Bürgern und Interessengruppen interessant ist, wenn Lobbyorganisationen in Brüssel wie bisher auch klassische Kampagnen und Advocacy wählen können. Diese Instrumente sind vom Verfahren betrachtet viel leichter handhabbar und die Brüsseler Institutionen sind darüber hinaus mit ihnen vertraut. Schließlich wäre eine verstärkte Einbeziehung der nationalstaatlichen Ebene in das neue Instrument partizipativer Demokratie wünschenswert. Zwar räumt die EBI dem Unionsbürger die Möglichkeit ein, bei zugelassener Initiative direkt mit der Kommission in Kontakt zu treten, im Sinne eines verbesserten Europabewusstseins wäre es aber auch wichtig, nicht die nationalstaatliche Ebene zu übergehen,

um dieser nicht gleichsam den Entschuldigungsgrund für unpopuläre Maßnahmen, die „aus Brüssel“ kommen, zu geben. Vor allem die Parlamente in der Europäischen Union sollten sich deshalb der EBI annehmen und entsprechende Vorstöße der Bürger mit ihren Mitteln unterstützen. So könnte die EBI auch dazu genutzt werden, die regionale und nationale Ebene besser mit der supranationalen Ebene zu verknüpfen.

Fazit: Mehr Mut für die EBI

Die Umsetzung der EBI wird ein Präzedenzfall für die Europäische Union sein: Ist sie tatsächlich bereit, den Bürgern mehr Mitsprachemöglichkeiten zu gewähren? Wird die EBI ein zahloser Tiger, sind Bemühungen um Bürgerbeteiligung bis auf Weiteres diskreditiert. Es liegt gegenwärtig eine Reihe von vernünftigen Vorschlägen zur Verbesserung des Kommissionsentwurfs auf dem Tisch, von denen einige in diesem Text Berücksichtigung gefunden haben. Vor allem Nichtregierungsorganisationen haben, unterstützt vom Europäischen Parlament, eine sachliche und konstruktive Herangehensweise bei der Verbesserung des Kommissionsvorschlags bewiesen. Auch im Ministerrat sollte man diese Vorschläge ernst nehmen und eine Verordnung verabschieden, die den Titel „Europäische Bürgerinitiative“ verdient. Ein erster Schritt zu mehr Bürgerbeteiligung wäre damit getan.

Arnold Kammel ist Generalsekretär und Almut Möller ist Associate Fellow des AIES.

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck oder vergleichbare Verwendungen von Arbeiten des Austria Instituts für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) sind auch in Auszügen nur mit vorheriger Genehmigung gestattet.
Die im AIES-Fokus veröffentlichten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autorinnen und Autoren wieder.

© Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2010.

Schlossgasse 6
A-2344 Maria Enzersdorf
Tel. +43 (0)2236 411 96
Fax. +43 (0)2236 411 96-9
E-Mail: office@aies.at
www.aies.at

Gestaltung & Druck:
Magoo Events & Marketing, www.magoo.ag