

Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Bürgerinitiative vom 31.3.2010

(Stand: 7.5.2010)

Einleitung

Mehr Demokratie war an der Aufnahme der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) in den Verfassungs- bzw. Reformvertrag beteiligt¹ und begrüßt das Bemühen der Kommission, diese durch eine Verordnung möglichst bald verfügbar zu machen. Wir teilen die Auffassung, dass hierin bedeutende Chancen für die Entwicklung einer europäischen Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit und damit für Demokratie auf EU-Ebene liegen, sofern die Kommission als Adressat solcher Initiativen die Gelegenheit zu intensivem Kontakt mit ihren Bürgern aktiv nutzt. Denn wir sehen auch beträchtliche Gefahren, falls die Erwartungen in dieses Instrument durch unpraktikable Verfahrensregeln enttäuscht würden. Deshalb wollen wir, gestützt auf vielfältige praktische Erfahrungen mit partizipativer und direkter Demokratie, mit dieser Stellungnahme zur Anwendungsfreundlichkeit der EBI beitragen.

Mehr Demokratie hat bereits eine Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission abgegeben und sich intensiv am Konsultationsverfahren beteiligt.

Der vorgelegte Verordnungsentwurf ist aus unserer Sicht insgesamt unzureichend und birgt die große Gefahr, dass die hohen Erwartungen, die gerade seitens der EU-Institutionen in dieses Instrument geweckt worden sind, enttäuscht werden. Wir halten eine deutliche Korrektur des vorgelegten Entwurfes durch EU-Parlament und Rat für erforderlich.

Unsere Kernkritik betrifft die folgenden Punkte:

- (1) Die Möglichkeit einer Nichtregistrierung von EBI ist unnötig und missbrauchsanfällig
- (2) Die Zahl der Mitgliedsstaaten, aus denen die Unterschriften stammen müssen, ist mit 1/3 deutlich zu hoch angesetzt;
- (3) die vorgeschriebene Angabe der Ausweis- bzw. Sozialversicherungsnummer könnte sich zu einem großen Hemmnis bei der Unterschriftensammlung entwickeln;
- (4) der Entwurf lässt keine Initiativen, die inhaltlich auf eine Änderung des Lissabon-Vertrags zielen, zu;

¹ Vgl. Efler, M.: Wie das EU-Bürgerbegehren in die EU-Verfassung kam, abrufbar unter: <http://www.mehr-demokratie.de/eu-buergerbegehren.html>.

- (5) die Regelung nicht nur der formellen Gültigkeitsvoraussetzungen einer EBI, sondern auch der auf die Einreichung folgenden Verfahrensschritte ist nach vor zu schwach und fällt hinter vergleichbare Rechte des Europäischen Parlamentes zurück

Es folgt unsere Detailkritik am Verordnungsentwurf, die dem Aufbau des Textes folgt.

Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative (Artikel 4)

Nach den Absätzen 3 bzw. 4 dieses Artikels sollen EBI, die „*mit Grund als unangemessen angesehen werden können, weil sie missbräuchlich sind oder es ihnen an Ernsthaftigkeit fehlt*“ bzw. EBI, „*die sich eindeutig gegen die Werte der Union richten*“, nicht registriert werden. Ohne die Registrierung kann die Unterschriftensammlung nicht gestartet werden.

Mehr Demokratie lehnt eine solche Regelung ab und fordert die Streichung der Ziffern 3 und 4. Die Kriterien für eine Nichtregistrierung sind derart offen und vage formuliert, dass einer missbräuchlichen Anwendung hiermit Tür und Tor geöffnet werden könnte. Nirgends im Verordnungstext oder in der Begründung findet sich eine nähere Definition dieser Kriterien. Die Zurückweisung eines Vorschlages in einer solch frühen Phase ist zudem unverständlich, da es ja ohnehin noch eine Zulässigkeitsprüfung geben soll, die nach dem Verordnungsentwurf (Art. 8) ab der Einreichung von 300.000 Unterschriften einsetzen soll. Die Schwelle für die Zulässigkeitsprüfung sollte allerdings noch weiter herabgesetzt werden (vgl. Ausführungen zu Art. 8).

Ganz generell stellt sich die Frage, ob Bürgerinitiativen überhaupt von Beginn an in einem Online-Register bei der Kommission eingetragen werden müssen oder ob nicht eine einfache schriftliche Anmeldung einer Bürgerinitiative ausreichend ist. Dies würde vermeiden, dass möglicherweise unzulässige EBI auf offiziellen Webseiten der Kommission erscheinen. Ein Online-Register könnte erst dann ansetzen, wenn eine EBI für zulässig erklärt worden ist.

Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass nach Anhang II auch der Entwurf eines Rechtsaktes vorgelegt werden kann.

Verfahren und Bedingungen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen (Artikel 5 i.V.m. Anhang III)

Mehr Demokratie begrüßt, dass die Sammlung der „Unterstützungsbekundungen“ sowohl elektronisch als auch in Papierform erfolgen kann. Allerdings stellt Anhang III eine unnötige Erschwerung insbesondere der freien Unterschriftensammlung dar, denn dort wird zur Verifizierung einer Unterschrift neben dem Namen, der Adresse sowie des Geburtsdatums des Unterzeichners auch noch die Ausweis- bzw. Sozialversicherungsnummer als Pflichtangabe abgefragt. Letzteres ist vor allem realitätsfern. In Deutschland gibt es weder auf kommunaler noch auf Landesebene vergleichbare Regelungen, eine entsprechende Überlegung wurde vor kurzem in Berlin verworfen. Es gibt in Deutschland keine Mitführipflicht für Personalausweise. Den Reisepass wird ohnehin kaum ein Bürger mit sich führen. Außerdem ist zu erwarten, dass viele Bürger auf das Verlangen des Eintragens ihrer Personalausweisnummer durch einen anderen Bürger und nicht durch eine Amtsperson irritiert reagieren werden und viele daher vor der Abgabe einer Unterschrift zurückschrecken würden.

Auch bei der Online-Sammlung ist die Eintragung der Ausweis- bzw. Sozialversicherungsnummer nicht unbedingt notwendig, da ja nach Art. 9 Absatz 1 auch elektronisch gesammelte Unterschriften den zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten vorzulegen und von ihnen zu überprüfen und zu zertifizieren sind. Insbesondere die Angabe des Geburtsdatums schließt hier einen Missbrauch weitgehend aus.

Der in Art. 5 Absatz. 4 festgesetzte Sammelzeitraum von einem Jahr ist zu kurz. Die Frist sollte auf 18 Monate verlängert werden. So wird sichergestellt, dass die Initiatoren genügend Zeit haben, sich europaweit zu vernetzen. Dieser Zeitraum ist angemessen, da das Thema einer Initiative so noch nicht an Aktualität verloren hat.

Mindestzahl der Unterzeichner pro Mitgliedsstaat (Artikel 7 i.V.m. Art. 2 Z. 1)

Der Entwurf legt ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedsstaaten als eine „erhebliche Anzahl von Mitgliedsstaaten“ im Sinne des EU-Vertrages fest. Mehr Demokratie e.V. betrachtet den Schwellenwert von einem Drittel der Staaten im Sinne einer erheblichen Anzahl als zu hoch. Die europäische Zivilgesellschaft befindet sich gerade erst im Entstehen und ist somit noch nicht ausreichend miteinander vernetzt. Ein zu hoher Schwellenwert würde lediglich den ohnehin schon großen, ressourcenstarken und gut vernetzten Organisationen dienen. Das Werkzeug der Europäischen Bürgerinitiative wäre ineffektiv und unbrauchbar, wenn praktisch nur solche großen Organisationen sich damit Gehör verschaffen können.

In keinem der 10 Mitgliedsstaaten, die ein der EBI vergleichbares Verfahren auf nationaler Ebene kennen, gibt es eine Verpflichtung zur Beibringung der Unterschriften aus einer Mindestzahl von Regionen.

Die Anknüpfung an bestimmte Vertragsartikel, wie z.B. die Regelungen über die verstärkte Zusammenarbeit oder die Anwendung des Frühwarnsystems geht ebenso fehl wie die Anknüpfung des Europäischen Parlaments in seiner Entschließung zur Bürgerinitiative vom 7. Mai 2009 an die Hürde von einem Viertel der Mitgliedsstaaten, die Initiativen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen oder der polizeilichen Zusammenarbeit ergreifen dürfen. Denn eine Europäische Bürgerinitiative ist lediglich ein indirektes Initiativrecht, weil es nur den Wunsch an die Kommission formuliert, eine Initiative zu ergreifen. Folglich muss das Quorum für die Bestimmung der erheblichen Zahl von Mitgliedsstaaten unterhalb eines Viertels liegen. Wir betrachten einen Schwellenwert von einem Fünftel der Mitgliedsstaaten als angemessen und als eine ausreichend hohe Hürde. Eine größere Anzahl steht nicht im Verhältnis zu einer Bürgerinitiative, die lediglich auffordernden und keinen bestimmenden Charakter hat. Mehr Demokratie begrüßt, dass sich die EU-Kommission nunmehr von der Vorgabe im Grünbuch, dass aus jedem der neun Mitgliedsstaaten mindestens 0,2% der Bürger unterschrieben müssen, gelöst hat und stattdessen ein Ansatz der degressiven Proportionalität gewählt wird (Absatz 2 i.V.m. Anhang I). In Anhang I der Verordnung wird diese Mindestzahl für jeden Mitgliedsstaat konkret und damit transparent benannt. Durch diesen Ansatz wird die Erreichung der erforderlichen Mindestunterschriftenzahl insbesondere in den großen Mitgliedsstaaten erleichtert, allerdings in den kleinsten Mitgliedsstaaten erschwert.

Entscheidung über die Zulässigkeit einer geplanten Bürgerinitiative (Artikel 8)

Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass es nunmehr im Unterschied zum Grünbuch eine vorzeitige Zulässigkeitsprüfung geben soll. Aber auch die Sammlung von 300.000 Unterschriften ist ein erheblicher organisatorischer und evtl. auch finanzieller Aufwand. Mehr Demokratie plädiert dafür, die Zulässigkeitsprüfung bereits ab einer Schwelle von 10.000 Unterschriften durchzuführen.

Des Weiteren fordern wir nach wie vor ein Beratungsrecht für die Initiative in Bezug auf die Zulässigkeit einer EBI vor dem Start der Unterschriftensammlung. Die EU-Kompetenzen sind zum Teil schwer nachzuvollziehen. Deshalb ist eine Beratung notwendig, damit mögliche Unklarheiten für die Organisatoren einer Initiative frühzeitig geklärt werden können. Dies entlastet letztendlich auch die Institutionen, da spätere Unstimmigkeiten und Gerichtsverfahren reduziert werden können.

Mehr Demokratie ist es sehr wichtig, dass eine EBI auch für teilweise zulässig erklärt werden kann. Es wäre unverhältnismäßig, wenn der komplette Vorschlag aufgrund der Rechtswidrigkeit einer evtl. nebensächlichen Teilregelung scheitern sollte. Die derzeitige Formulierung scheint aber nahelegen, dass eine EBI entweder in ihrer Gesamtheit für zulässig oder für unzulässig erklärt wird. Wir schlagen daher folgende Formulierung für Absatz 2 Satz 2 vor (Änderung zum Entwurfstext ist unterstrichen):

„Die geplante Bürgerinitiative gilt als zulässig, soweit sie die folgenden Bedingungen erfüllt:“

Weiterhin sollte auch klargestellt werden, dass gegen eine negative Zulässigkeitsentscheidung der Europäische Gerichtshof angerufen werden kann.

Verfahren zur Überprüfung einer Bürgerinitiative durch die Kommission (Artikel 11)

Die Rechtsfolgen einer zulässigen EBI sind immer noch zu schwach, obwohl zu begrüßen ist, dass die Kommission sich nach dem Verordnungsentwurf innerhalb einer bestimmten Frist mit einer EBI zu befassen und in einer Mitteilung ihre Schlussfolgerungen darzulegen hat.

Da die Kommission sich augenscheinlich eine komplette Handlungsfreiheit dahingehend eingeräumt, ob sie eine EBI politisch aufgreift oder nicht², ist es notwendig, dass EBI ernstgenommen und in einem transparenten und respektvollen Verfahren behandelt werden. Es kommt vor allem darauf an, dass die Initiative die Möglichkeit erhält, ihre Argumente direkt den Entscheidungsträgern vorzutragen. Deshalb muss die Initiative ein Anhörungsrecht bei der EU-Kommission erhalten. Diese Anhörung muss öffentlich erfolgen. Für den Fall, dass die Kommission das Anliegen einer EBI aufgreift und einen Entwurf eines Rechtsaktes vorlegt, muss die Initiative auch Gelegenheit zur Anhörung im EU-Parlament und im Rat erhalten. Das Europäische Parlament und der Rat sind darüber hinaus frei, sich unabhängig von der offiziellen Zuleitung einer EBI durch die Kommission mit ihr zu beschäftigen und deren Vertreter anzuhören. Dies gilt auch für den Fall der

² Mehrere Wissenschaftler sind der Auffassung, dass die Kommission nicht frei ist in ihrer Entscheidung, ob sie den Entwurf eines Rechtsaktes vorlegt oder nicht. Sie sehen im Falle einer zustande gekommenen und zulässigen EBI eine ggf. eingeschränkte - Pflicht der Kommission, einen Entwurf eines Rechtsaktes vorzulegen. Rat und Parlament können aber in keinem Fall durch eine EBI gebunden werden, vgl. Maurer, A./Vogel, S: Die Europäische Bürgerinitiative, Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen, Oktober 2009, S. 26-28.

Ablehnung einer EBI durch die Kommission. Die konkreten Details der Befassung von Rat und Parlament mit EBI können in den jeweiligen Geschäftsordnungen ausgeführt werden.

Eine große Schwäche dieses Artikels ist es, dass die Rechtsfolge einer EBI hinter der Rechtsfolge eines Aufforderungsrechtes des EU-Parlamentes nach Art. 225 AEUV zurückbleibt. Dies ist vor allem deswegen nicht nachvollziehbar, weil Art. 225 AEUV die Vorbildnorm für die Art. 11 (4) EU-Vertrag darstellt. In der Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission für die nächste Wahlperiode ist unter Ziffer 3.c festgelegt, dass die Kommission binnen drei Monaten nach der Annahme eines legislativen Initiativberichtes durch das EU-Parlament Bericht über dessen Behandlung zu erstatten hat. Für den Fall, dass die EU-Kommission einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegt, muss dieser spätestens nach einem Jahr vorliegen bzw. in das Arbeitsprogramm des Folgejahres aufgenommen werden.³⁴

Vertragsändernde Bürgerinitiativen

Die EU-Kommission ist ganz offensichtlich nicht gewillt, vertragsändernde Bürgerinitiativen zuzulassen.⁵

Der genaue Wortlaut von Art. 11 (4), dass es „*eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen*“, lässt auch scheinbar Raum für die Interpretation, dass eine EBI nicht dazu genutzt werden darf, um eine Vertragsänderung vorzuschlagen. Das wäre ein großer Mangel. Es war niemals die Absicht der Verfasser von Art. 11 (4), die EBI auf rein sekundärrechtliche Rechtsakte zu beschränken. Art. 192 (2) EGV – das Vorbild für Art. 11 (4) – ist nicht auf sekundärrechtliche Rechtsakte beschränkt. Ferner sind die EU-Verträge sehr komplex und enthalten weit mehr politische Inhalte als nationale Verfassungen. Vertragsänderungen auszuschließen würde die europäischen Bürger davon abhalten, sich an den wichtigsten politischen Fragen beteiligen zu können. Nach dem Lissabon-Vertrag hat die Europäische Kommission und – zum ersten Mal – auch das Europäische Parlament die Möglichkeit, Vertragsänderungen vorzuschlagen. Warum sollten es den europäischen Bürgern verwehrt werden, die Kommission dazu aufzufordern, eine Vertragsänderung auf den Weg zu bringen? Der Verordnungsentwurf sollte somit um eine Klarstellung, dass auch vertragsändernde Bürgerinitiativen ergriffen werden können, ergänzt werden.

Unterstützungsmechanismen

Der Verordnungsentwurf ist auch deswegen zu kritisieren, weil er keinerlei Unterstützungsmechanismen für die Initiatoren einer EBI vorsieht.

Es sollte aber insbesondere über eine teilweise Erstattung nachgewiesener Kosten von Seiten der Europäischen Union für die Organisatoren nachgedacht werden. Dadurch würden die Initiativen finanziell unabhängiger und einer möglichen Einflussnahme seitens privater Geldgeber könnte entgegengewirkt werden. Diese Kostenerstattung

³ Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission, 9.2.2010, P7_TA-PROV(2010)0009.

⁴ Europäisches Parlament: Entschließungsantrag gemäß Artikel 106 Absatz 4 der Geschäftsordnung zu einer revidierten Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission für die nächste Wahlperiode, B7-0091/2010 v. 4.2.2010, Ziffer

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/faq_eci_final_version_en.pdf

sollte aber erst nach dem Erreichen einer noch zu definierenden Zahl von Unterschriften gezahlt werden, um Missbrauch zu verhindern. Außerdem sollten die Initiatoren einer EBI das Recht erhalten, auf die Übersetzungsdienste der EU zuzugreifen, um eine Übersetzung ihres Initiativtextes in alle EU-Amtssprachen zu ermöglichen.