

Mitwirken in Europa durch die Europäische Bürgerinitiative

Die Europäische Bürgerinitiative, ein Volks- oder Bürgerbegehren auf europäischer Ebene, wurde mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. Es handelt sich dabei um eine neuartige Form der direkten Bürgerbeteiligung. Die Europäische Bürgerinitiative ermöglicht es, ein Tätigwerden der EU in Bereichen zu initiieren, in denen diese über entsprechende Kompetenzen verfügt. Wenn mindestens eine Million Menschen aus mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten innerhalb eines Jahres eine entsprechende Initiative unterzeichnen, ist die Kommission aufgefordert entsprechende Gesetzgebungsvorschläge zu unterbreiten.

Rechtsgrundlagen und Einzelheiten der Durchführung

Das Recht auf Einleitung einer Bürgerinitiative wird in Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die EU erläutert. Der Vertragstext hierzu lautet:

„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.“

Des Weiteren ist festgelegt, dass die Verfahren und Bedingungen einer solchen Bürgerinitiative, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger kommen müssen, vom Parlament und vom Rat auf Vorschlag der Europäischen Kommission in einer Verordnung festzulegen sind. Diese Verordnung wurde am 16. Februar 2011 vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet. Zur Regelung von Detailfragen wurden ergänzende Rechtsakte beschlossen.

Demnach müssen Bürgerinitiativen von einem **Bürgerausschuss mit mindestens 7 Bürgern** organisiert werden, die in **mindestens 7 verschiedenen Mitgliedstaaten** wohnen. Die Mitglieder des Bürgerausschusses müssen Unionsbürger sein und das für die Europawahlen erforderliche Wahlalter erreicht haben (18 Jahre in allen Mitgliedstaaten außer Österreich; dort ab 16 Jahren). Die Organisatoren benennen einen Vertreter und einen Stellvertreter, die beauftragt werden, während der gesamten Dauer des Verfahrens im Namen des Bürgerausschusses zu sprechen und zu handeln („Kontaktpersonen“). Mitglieder des Europäischen Parlaments werden im Hinblick auf die Erreichung der Mindestzahl, die für die Bildung eines Bürgerausschusses erforderlich ist, nicht mitgerechnet.

Sprachenregelung, Finanzierung und Informationsmöglichkeiten

Es ist Sache der Organisatoren, ihre Initiative in alle **gewünschten Sprachen** zu übersetzen. Nachdem die Eintragung in einer Amtssprache bestätigt worden ist, können die Organisatoren die Hinzufügung weiterer Sprachen beantragen. Bevor die entsprechenden Unterlagen ins Register aufgenommen werden, werden sie von der Kommission auf offensichtliche Unstimmigkeiten gegenüber der Originalfassung bei Titel, Gegenstand und Zielvorgaben geprüft.

Es wird **keine finanzielle Unterstützung der EU** für Bürgerinitiativen geben. Im Interesse von Transparenz und demokratischer Verantwortung sollen die Organisatoren während des gesamten Verfahrens regelmäßig Auskunft darüber geben müssen, welche Organisationen ihre Initiative unterstützen und wie diese finanziert wird. Dies liegt im Interesse all derjenigen, die eine solche Initiative unterschreiben wollen und entspricht der Europäischen Transparenzinitiative der Kommission.

Sämtliche laufenden Initiativen werden auf der speziell für die Bürgerinitiativen eingerichteten **Website der Kommission** registriert und veröffentlicht, so dass man sich dort ständig über den Stand der Initiativen informieren kann. Die Website dient damit sowohl der Verfolgung laufender Initiativen als auch der Kommunikation und Transparenz. Die Kommission informiert auf der Website zudem über ihre Zuständigkeiten. Anhand dieser Angaben können potenzielle Organisatoren herausfinden, ob sich in den **Verträgen eine Rechtsgrundlage** findet, die der Kommission ein Tätigwerden auf dem betreffenden Gebiet erlaubt.

Die Adresse lautet: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>

Regeln gegen Missbrauch

In der Verordnung ist vorgesehen, dass offensichtlich unseriöse (z.B. nicht ernst gemeinte, missbräuchliche oder schikanöse) Initiativen nicht registriert werden dürfen. Da es sich bei dem Organisator einer Bürgerinitiative um einen Bürgerausschuss handeln muss, dürfte sich die Zahl **unseriöser Initiativen** jedoch in Grenzen halten.

Die Kommission muss Initiativen, die offensichtlich gegen die Werte der EU gerichtet sind, gemäß der Verordnung die Registrierung verweigern, damit **Extremisten** keine Gelegenheit erhalten, ihre Ansichten auf Websites der Kommission öffentlich zum Ausdruck zu bringen.

U

m zu gewährleisten, dass eine Bürgerinitiative wirklich ein Thema betrifft, das von unionsweitem Interesse ist, musste eine Mindestzahl von Mitgliedstaaten festgelegt werden. Außerdem heißt es im Vertrag ausdrücklich, dass es sich um Bürgerinnen und Bürger aus „einer **erheblichen Anzahl** von Mitgliedstaaten handeln muss“. Parlament und Rat haben sich auf ein Viertel der Mitgliedstaaten geeinigt. Nach dem

gegenwärtigen Stand sind das – auch nach dem Beitritt Kroatiens – **sieben Mitgliedstaaten**.

In ihrem Grünbuch hatte die Kommission angeregt, die Mindestzahl der benötigten Unterstützer einheitlich auf 0,2 % der Bevölkerung jedes Mitgliedstaates festzulegen. Diese Schwelle, mit der ein unionsweites Interesse belegt werden soll, wurde jedoch in vielen Reaktionen, die auf das Grünbuch eingingen, als zu hoch angesehen. Außerdem wurde ein fester Prozentsatz vielfach als unausgewogen eingestuft, da es beispielsweise viel einfacher wäre, 1 000 Unterschriften in Luxemburg zu sammeln (entsprechend 0,2 % der Bevölkerung) als 160 000 in Deutschland und es somit leichter sei, kleinere Mitgliedstaaten zu zählen als große.

Das gewählte Konzept trägt diesen beiden Argumenten Rechnung. Die Verordnung sieht daher individuell bestimmte Schwellenwerte vor. Um zu gewährleisten, dass diese Schwellenwerte auf objektiven Kriterien beruhen, wird als Grundlage ein Vielfaches der Zahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments für jeden Mitgliedstaat herangezogen. Dieser Faktor beträgt 750, um sowohl den Forderungen vieler Interessengruppen Rechnung zu tragen, einen Schwellenwert von unter 0,2 % der Bevölkerung festzulegen, als auch Bedenken zu berücksichtigen, dass die Schwellenwerte in kleinen Mitgliedstaaten nicht zu niedrig sein sollten.

Dieses System erlaubt somit eine proportional geringere Zahl an Unterzeichnern in großen Mitgliedstaaten sowie eine proportional höhere Zahl in kleinen Mitgliedstaaten. Die Mindestzahl der Unterzeichner für Deutschland mit 99 Mitgliedern im Europäischen Parlament beträgt 74.250 und für Luxemburg entsprechend seiner Zahl von sechs Europaabgeordneten 4.500.

Unterschriften aus Mitgliedstaaten, in denen die Mindestzahl verfehlt wurde, werden bei der Gesamtzahl der Unterstützer mitgezählt. Allerdings werden die betreffenden Länder nicht bei der Prüfung berücksichtigt, ob die notwendige Mindestzahl der Mitgliedstaaten (ein Viertel) erreicht wurde.

Gewährleistung des Datenschutzes und der Nachprüfbarkeit

Die Verordnung gewährleistet, dass der **Datenschutz einer Bürgerinitiative** durch alle wichtigen Akteure – Organisator, Mitgliedstaaten und Kommission – vollständig gewahrt ist. Dieser Schutz gilt sowohl während der Organisation als auch bei der Weiterbehandlung einer Bürgerinitiative. Für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zuge einer Bürgerinitiative werden die einschlägigen Datenschutzgesetze gelten. Die Organisatoren als für die Verarbeitung Verantwortliche haften entsprechend dem geltenden nationalen Recht für alle Schäden, die sie bei der Organisation einer Bürgerinitiative verursachen. Außerdem können bei Verstößen gegen diese Verordnung geeignete Sanktionen gegen sie verhängt werden.

In ihren Unterstützungsbekundungen müssen die Bürger die Angaben unterbreiten, die in ihrem Mitgliedstaat (Wohnsitz- oder Herkunftsland) erforderlich sind, z. B. Vor- und Nachnamen, Anschrift, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit sowie in

einigen Ländern **zusätzlich eine persönliche Identifikationsnummer**. Einige dieser Angaben (wie vollständige Anschrift, Geburtsdatum oder -ort) sind nicht in allen Mitgliedstaaten vorgeschrieben. Welche Daten wo erforderlich sind, kann den beiden Formblättern für Unterstützungsbekundungen entnommen werden. Enthalten ist auch eine Liste jener Dokumente/Nummern, die von den Staaten akzeptiert werden, die eine persönliche Identifikationsnummer zur Auflage machen.

Je nach Mitgliedstaat, aus dem die Unterzeichner stammen, werden die Organisatoren separate Formblätter verwenden müssen. Mit anderen Worten: sämtliche Unterzeichner auf einem Formblatt müssen aus ein- und demselben Mitgliedstaat stammen. Diese Unterstützungsbekundungen müssen die Organisatoren dann der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaates zuleiten. Die **Behörden der Mitgliedstaaten prüfen, wie viele gültige Unterstützungsbekundungen gesammelt wurden, und stellen eine Bestätigung darüber aus**. Dies kann anhand von Stichproben geschehen.

Die Kommission ist überzeugt, dass die meisten vorgeschlagenen Initiativen nicht abgewiesen werden. Die Kriterien für die Zurückweisung einer Initiative sind ziemlich eng und klar gefasst: Sie muss **außerhalb der Kommissionskompetenz** liegen oder eindeutig nicht ernst gemeint, **missbräuchlich oder mit den Werten der EU unvereinbar** sein. Die Bürgerinitiative ist ein neuartiges Instrument der partizipativen Demokratie. Wie bei jedem neuen System sind Anlaufprobleme nicht auszuschließen, aber deswegen ist nicht unbedingt mit einer hohen Abweisungsquote zu rechnen. Die Kommission ist vielmehr überzeugt, dass die Organisatoren einer Initiative ihr Vorhaben sehr ernsthaft angehen und sich bei einem Registrierungsantrag der oben genannten Kriterien bewusst sein werden. Ein Schaden für das Ansehen der Bürgerinitiative oder der Kommission ist unwahrscheinlich.

Ein neues Instrument für Akzeptanz und Beteiligung

Eine Million Unterstützungsbekundungen aus mindestens sieben Mitgliedstaaten werden nicht ohne Wirkung bleiben. Solange eine Initiative die wenigen Kriterien erfüllt und die erforderliche Unterstützung erzielt, wird sie keinesfalls unter den Teppich gekehrt.

Die Kommission wird die Organisatoren auf geeigneter Ebene empfangen, damit sie die mit der Initiative angesprochenen Aspekte im Detail erläutern können. Die Organisatoren haben ferner die Gelegenheit, ihre Initiative auf einer vom Europäischen Parlament ausgerichteten öffentlichen Anhörung vorzustellen. Die gesamte Gesetzgebungsmaschine der Kommission wird mobilisiert, um in einer vom gesamten Kollegium angenommenen Mitteilung darzulegen, wie die Kommission auf die Initiative reagieren wird. Selbst wenn es nicht zu einem Gesetzgebungsvorschlag kommt, wird das betreffende Thema auf europäischer Ebene – in der Kommission und im Europäischen Parlament – gründlich behandelt.

Auf Bitte der Mitgliedstaaten ist die Verordnung zur Bürgerinitiative erst am 1. April 2012 in Kraft getreten. Mit Stand Ende Mai 2012 wurden auf der bereits erwähnten Website der Kommission sechs Bürgerinitiativen registriert. Bezeichnender Weise stellt die erste Bürgerinitiative „Fraternité 2020 – Mobility. Progress. Europe“ die Förderung und den Ausbau europäischer Austauschprogramm in den Mittelpunkt und trägt zu einem „Europa der Bürger“ bei, einem Europa, das auch von unten wächst.

Die Adresse der Webseite der Europäischen Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative lautet: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>

Informationen zu dieser ersten Europäischen Bürgerinitiative „Fraternité 2020“ gibt es hier: <http://de.fraternite2020.eu/index.html>