

Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative:

Direkte Demokratie mit Hürden

In der Europäischen Union gibt es seit April 2012 eine neue Möglichkeit der direkten Demokratie. Unionsbürgerinnen und Unionsbürger können mit einer Europäischen Bürgerinitiative selbst Themen auf die europäische Agenda setzen und die Europäische Kommission zum Handeln auffordern. Dafür sind jedoch einige formale Hürden zu überwinden.

Ein Beitrag von
Walter Leitermann

Die Europäische Union hat das Jahr 2013 zum Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger ausgerufen. Im Zentrum des Europäischen Jahres steht die mit dem Vertrag von Maastricht 1993 eingeführte Unionsbürgerschaft, die für die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union bestimmte Rechte begründet. Im Zentrum der Unionsbürgerschaft stehen das Recht auf Freizügigkeit und das Recht auf freien Aufenthalt in einem anderen EU-Mitgliedstaat und damit Rechte, die bereits mit dem Vertrag von Rom im Jahre 1958 im Rahmen der vier Grundfreiheiten freier Personenverkehr, freier Warenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr und freier Kapitalverkehr eingeführt wurden. Im Laufe der Zeit kamen weitere Unionsbürgerrechte hinzu, wie etwa das aktive und passive Wahlrecht bei Europa- und Kommunalwahlen, das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament, die Gewährung diplomatischen und konsularischen Schutzes durch jeden Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet eines Drittlandes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit man besitzt, nicht vertreten ist, das Recht den europäischen Bürgerbeauftragten anzurufen und zuletzt das mit dem Vertrag von Lissabon neu geschaffene Recht der **Europäischen Bürgerinitiative**.

In Artikel 11 Absatz 4 des Vertrages über die Europäische Union wurden bereits einige konkrete Vorgaben zur Europäischen Bürgerinitiative festgelegt und zur „Feinjustierung“ der Vorgaben auf eine noch zu erlassende **Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates** verwiesen. Diese Verordnung ist am 16. Februar 2011 verabschiedet worden und am 1. April 2012 in Kraft getreten.



Die Europäische Bürgerinitiative gilt als wegweisend für mehr Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene

Die Unionsbürgerinnen und -bürger mussten also 28 Monate warten, bevor sie ihr neues Unionsbürgerrecht in Anspruch nehmen konnten. Offensichtlich hatten einige Aktivistinnen diesen Zeitpunkt schon sehnlichst herbeigewünscht. Denn schon rund einen Monat später – am 9. Mai 2012 – war die erste Europäische Bürgerinitiative mit dem Namen „Fraternité 2020“ offiziell registriert worden und es folgten weitere drei noch im Mai 2012. Vor dem Hintergrund der Bedingungen, die erfüllt sein müssen, bis es zur Registrierung kommt, ist dies eine beachtliche Leistung.

Hohe Hürden

Wer mittels einer Europäischen Bürgerinitiative Europapolitik (mit-)gestalten will, muss einige formale Hürden überwinden, die unter anderem auch deshalb höher sind, als man das aus dem nationalen Kontext kennt, weil es sich eben um eine europaweite Bürgerinitiative handelt und nicht um Bürgerinitiativen auf mitgliedstaatlicher Ebene zu europäischen Themen.

Zum Autor:

Walter Leitermann ist stellvertretender Generalsekretär der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE).

Eine Grundvoraussetzung dafür, dass sich die EU überhaupt mit dem Anliegen einer Europäischen Bürgerinitiative auseinandersetzen muss, ist, dass sie eine Million Unterstützerinnen und Unterstützer zusammenbringt. Daran sind zwei weitere Bedingungen geknüpft, mit der die Initiative zur europäischen Initiative wird: Die Unterstützerinnen und Unterstützer müssen aus einer Mindestzahl von EU-Mitgliedstaaten kommen und für ihre Anzahl aus den einzelnen Mitgliedstaaten gibt es nochmals Vorgaben bezüglich der Mindestzahl an Unterzeichnern. Bei derzeit 27 EU-Mitgliedstaaten – und auch bei 28 Mitgliedern, wenn Kroatien im Sommer 2013 der EU beitrifft – liegt das Quorum bei sieben EU-Mitgliedstaaten, aus denen Unterstützer dabei sein müssen, denn die Vorgabe lautet, dass Unterstützer aus einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten der EU nachzuweisen sind. Für das Quorum der Unterstützer pro Land gilt die Formel der Anzahl der Mitglieder des betreffenden Landes im Europäischen Parlament multipliziert mit 750. Das heißt konkret, dass etwa Deutschland mit derzeit 99 Abgeordneten im Europäischen Parlament unter den erforderlichen sieben EU-Mitgliedstaaten nur dann mitgezählt werden kann, wenn sich dort 74.250 Unterstützerinnen und Unterstützer für eine Europäische Bürgerinitiative finden. Als Mindestalter für die Teilnahme an der Europäischen Bürgerinitiative gilt das Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt.

Bevor aber überhaupt Unterstützerstimmen gesammelt werden können, müssen noch einige davor liegende Hürden genommen werden. Eine Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Europäischen Bürgerinitiative ist die Existenz einer minimalen Organisationsstruktur. Hierzu verlangt die Verordnung einen so genannten Bürgerausschuss, der aus mindestens sieben Personen von mindestens sieben EU-Mitgliedstaaten bestehen muss. Dem Bürgerausschuss können nur natürliche Personen angehören. Damit soll verhindert werden, dass Verbände und Nichtregierungsorganisationen die Europäische Bürgerinitiative zumindest formal an sich reißen.

Ferner muss sich die Europäische Bürgerinitiative vor der Unterschriftensammlung registrieren lassen. Dabei prüft die Europäische Kommission, ob der Bürgerausschuss eingesetzt und die Kontaktpersonen benannt sind, ob die geplante Bürgerinitiative nicht außerhalb des Rahmens liegt, innerhalb dessen die Kommission zum Handeln befugt ist, ob die Initiative nicht offenkundig miss-



Bürgerinnen und Bürger aus unterschiedlichen EU-Staaten können mit der Bürgerinitiative die Europäische Kommission auffordern, sich mit einem Thema zu befassen

bräuchlich, unseriös oder schikanös ist und ob sie nicht gegen die Werte der EU verstößt. Mit dieser Art Vorprüfung soll vermieden werden, dass eine Initiative auf den Weg gebracht wird, die erkennbar schon von Anfang an aus formalen und rechtlichen Gründen chancenlos ist.

Aktive Unionsbürger

Mitte Januar 2013 listete die zuständige Internetseite der Europäischen Kommission insgesamt 15 Europäische Bürgerinitiativen auf. Die jüngste registrierte Bürgerinitiative stammt vom 14. Januar 2013 und fordert unter dem Titel „Unconditional Basic Income (UBI) – Exploring a pathway towards emancipatory welfare conditions in the EU“ die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens. Diese Registrierung macht allerdings stutzig. Denn unter der Rubrik „Abgelehnte Registrierungsanträge“ findet man auf der Kommissionsseite just den Eintrag „Unconditional Basic Income“. Des Rätsels Lösung: Eine Bürgerinitiative dieses Namens wurde am 8. Juli 2012 bei der Europäischen Kommission zwar angemeldet, von dieser aber am 6. September 2012 abgelehnt, weil die Initiative für ein bedingungsloses Grundeinkommen „offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen“. Die Kommission erläuterte in ihrem Schreiben an die Organisatoren der Initiative ausführlich, warum die Initiative nicht zugelassen werden konnte. Sie merkte an, dass der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe j, auf den sich die Antragsteller beriefen, zwar das Ziel der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung enthält, sie aber in dem Bereich nur Maßnahmen vorschlagen kann, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit, die Verbesserung des Wissensstandes und die Entwicklung des Austausches von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten zu

fördern – all dies ist im Internet nachzulesen, das Verfahren ist extrem transparent.

Die Initiatoren haben sich dadurch offensichtlich nicht entmutigen lassen. Sie haben die Ausführungen der Europäischen Kommission erkennbar als Anleitung empfunden, wie sie den Antrag auf Registrierung richtig formulieren müssen, um bei einem zweiten Anlauf Erfolg zu haben – und das ist auch geglückt. Sie definieren nämlich nun als Ziel der Bürgerinitiative die Bitte an die Europäische Kommission, die EU-Mitgliedstaaten zur Kooperation und Prüfung der Frage eines bedingungslosen Grundeinkommens als einem Instrument zur Verbesserung der sozialen Sicherungssysteme zu ermutigen.

Insgesamt ist bisher sieben Europäischen Bürgerinitiativen die Registrierung versagt geblieben, darunter einer Initiative, die die Forderung erhob, die Europahymne in Esperanto zu singen. Unter der Rubrik „Nicht mehr aktuelle Initiativen“ finden sich zwei Initiativen, die zurückgezogen wurden. Nimmt man die registrierten, abgelehnten und zurückgezogenen Initiativen zusammen, so kommt man auf die beeindruckende Zahl von 23 Europäischen Bürgerinitiativen, die in der relativ kurzen Zeit von noch nicht einmal einem Jahr seit dem Inkrafttreten der Verordnung über die Bürgerinitiative gestellt worden sind.

Test steht noch aus

Noch gibt es keine einzige abgeschlossene Bürgerinitiative und damit keine Bürgerinitiative, die die notwendigen Quoren erreicht und der Kommission vorgelegt wurde. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass gemäß der Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative ein Zeitfenster von zwölf Monaten ab Registrierung vorgegeben ist, innerhalb dessen die erforderlichen Unterstützerinnen und -Unterstützer gefunden werden müssen (Artikel 5 Absatz 5). Für die ersten im Mai 2012 angemeldeten Europäischen Bürgerinitiativen würde die Frist damit schon in wenigen Monaten ablaufen. Die Europäische Kommission hat allerdings für alle bis Oktober 2012 registrierten Bürgerinitiativen die Frist bis zum 1. November 2013 aufgrund von Problemen während der Anlaufphase verlängert. Der 1. November 2013 wird damit für elf der bis Mitte Januar 2013 registrierten 15 Bürgerinitiativen das Schicksalsdatum sein, an dem sich entscheidet, ob sie es geschafft haben, ein Anliegen auf die Brüsseler Agenda zu bringen. Denjenigen Initiativen, die es bis dahin über die Zielgerade geschafft haben, winkt eine durchaus verita-

ble Aufmerksamkeit in Form einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament, bei der sie ihr Anliegen vorstellen können (Artikel 11 der Verordnung über die Bürgerinitiative). Zu dieser Anhörung können andere Organe und Einrichtungen der Union, die dies wünschen, eingeladen werden – also zum Beispiel auch der Ausschuss der Regionen.

Das Erreichen des Quorums und die Einladung zu einer Anhörung sagt allerdings noch nichts über den endgültigen Erfolg einer Europäischen Bürgerinitiative aus. Sie zwingt die Kommission ja nicht zur Umsetzung des mit der Bürgerinitiative verfolgten Ziels. Die Europäische Bürgerinitiative enthält „nur“ die Möglichkeit, die Europäische Kommission aufzufordern, „geeignete Vorschläge“ zu unterbreiten (Artikel 11 EUV). In Artikel 10 des Verordnungstextes heißt es hierzu ergänzend, dass die Kommission nach Vorlage einer erfolgreichen Bürgerinitiative die Organisatoren zu Gesprächen einlädt und innerhalb von drei Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen sowie ihr weiteres Vorgehen darlegt. Sollte die Kommission zu der Auffassung gelangen, dass sie nichts unternehmen will, um dem Anliegen der Bürgerinitiative nachzukommen, muss sie die Gründe darlegen.

Erfahrungsgemäß werden die Initiatoren und Unterstützer einer Bürgerinitiative eine Ablehnung der weiteren Behandlung ihres Vorschlags, und sei er noch so wortreich und fundiert begründet, nicht ohne weiteres akzeptieren. Es muss sich daher erst noch zeigen, inwieweit die Europäische Bürgerinitiative, die ja doch ein erhebliches europäisches Mobilisierungspotenzial hat, nicht Erwartungen weckt, die schwer zu erfüllen sind.

Die Europäische Kommission ist gehalten, bis zum 1. April 2015 einen ersten Bericht über die Anwendung der Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative vorzulegen und danach alle drei Jahre. Bis dahin dürften genügend Erfahrungen mit dem Instrument der Europäischen Bürgerinitiative vorliegen, um ihren Wert und ihre Bedeutung besser beurteilen zu können. ■



Die Europäische Kommission hat einen Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative herausgegeben, der im Internet heruntergeladen werden kann

Infos

Internetportal zur Europäischen Bürgerinitiative:

☞ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>

Verordnung über die Bürgerinitiative vom 16. Februar 2011:

☞ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:DE:PDF>