



# Stellungnahme

zum

Grünbuch der Europäischen Kommission

## Europäische Bürgerinitiative

Brüssel, den 11. November 2009  
KOM(2009) 622 endgültig

Berlin, den 29. Januar 2010

dbb beamtenbund und tarifunion  
Friedrichstraße 169/170  
10117 Berlin

Registriernummer im Register der Interessenvertreter: **50422963046-14**



## I. Gegenstand

Im Vertrag von Lissabon ist die Möglichkeit von europäischen Bürgerinitiativen angelegt. Im neuen Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union heißt es nun: *„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 hier aufgeführten Kriterien sind für praktische Regelungen noch nicht konkret genug, da nur die Möglichkeit der Bürgerinitiative festgestellt wird, die ein Quorum von mindestens einer Million Bürgerinnen und Bürger erreichen muss. Alle weiteren Verfahrens- und Detailfragen bleiben ungeklärt. Um diese Fragen mit möglichst großem Konsens zu klären, hat die Europäische Kommission ein Grünbuch veröffentlicht, das alle Aspekte umfasst, die noch nicht eindeutig benannt wurden.

Die Möglichkeit einer Bürgerinitiative hat bisher in der Europäischen Union nicht bestanden. Viele Mitgliedstaaten haben ähnliche Verfahren aber in den nationalen Gesetzgebungen festgehalten. In Deutschland gibt es vergleichbare Initiativen lediglich auf Länderebene.

Durch die Einführung der Bürgerinitiative will die Europäische Union die europäische Zivilgesellschaft stärken und einen europäischen Bürgersinn aufbauen. Die Bürgerinnen und Bürger der Union, die bislang bloß indirekt über ihre Vertreter im Parlament und über ihre Regierungen im Rat vertreten waren, sollen nun ein basisdemokratisches Instrument erhalten, das ihnen eine direkte Teilhabe erlaubt. Durch den grenzübergreifenden Charakter der Initiative wird somit auch gleichzeitig das Konzept von europäischen Themen gestärkt. Jede Initiative muss zumindest in einem erheblichen Teil der Mitgliedstaaten relevant für die Menschen sein, damit es europaweite Geltung bekommt.

Bereits am 7. Mai 2009 stimmte das Europäische Parlament für eine Entschließung (2008/2169(INI)) zur Europäischen Bürgerinitiative, die einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative enthielt. Die Positionen weichen teilweise deutlich von denen der Kommission im Grünbuch ab.

Das vorliegende Grünbuch soll der Europäischen Kommission Anhaltspunkte dazu liefern, wie die Bürgerinitiative möglichst erfolgreich und gemeinwohlorientiert ausgerichtet werden kann. Der dbb beteiligt sich mit folgenden Antworten an dieser Diskussion.



## II. Fragen und Antworten zur Bürgerinitiative

*Würde Ihrer Meinung nach ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedstaaten einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Sinne des Vertrags entsprechen?*

Der dbb folgt der Argumentation, dass mit „erheblich“ keinesfalls eine absolute Mehrheit der Mitgliedstaaten gemeint sein kann, da dies die Kapazitäten der meisten Initiativen vermutlich überschreiten würde. Auch wenn das erklärte Ziel ist, einen möglichst hohen Anteil der Bevölkerung aus allen Teilen der Union zu repräsentieren, erscheint aber auch ein Quorum von einem Drittel noch sehr hoch. Initiativen, die ein drängendes Problem ansprechen, das aber nur einige der Länder betrifft, könnten mit diesem Quorum ein großes Problem haben, da ihr Anliegen in einigen Staaten zwar nicht auf Ablehnung, wohl aber auf Desinteresse stoßen könnte.

*Wenn nicht, welchen Schwellenwert betrachten Sie als angemessen und aus welchem Grund?*

Der dbb folgt in diesem Falle der Argumentation des Europäischen Parlaments, das 25 Prozent der Mitgliedstaaten für angemessen erachtet. Da das Quorum auch etwas über die Wertigkeit eines einzelnen Vorschlags aussagt, wäre es unangemessen, dass zwar bereits ein Viertel der Mitgliedstaaten im Rat eine Initiative anstoßen (Art. 76 AEUV) kann, aber die Bürger eine signifikante Anzahl von Unterschriften aus einem Drittel der Staaten sammeln müssen.

*Betrachten Sie 0,2% der Gesamtbevölkerung eines jeden Mitgliedstaates als geeigneten Schwellenwert?*

Der dbb folgt der Argumentation der Kommission als auch des Parlaments, dass 0,2 Prozent ein angemessener Wert sind, da dies in etwa dem Anteil von 1 Million Unionsbürgern an der Gesamtbevölkerung entspricht (1/500). Diese Quote muss aber zwingend auf die beteiligten Länder begrenzt bleiben und darf nicht deren Mindestzahl unterlaufen.

*Wenn nicht, wie könnte Ihrer Ansicht nach erreicht werden, dass eine Bürgerinitiative wirklich repräsentativ für ein Unionsinteresse ist?*

Andere Quorenregelungen wie zum Beispiel die fixe Festlegung einer Anzahl von Unterstützerstimmen würden den Besonderheiten der Union nicht gerecht werden und vor allem kleine Staaten stark benachteiligen. 0,2 Prozent erscheinen deshalb als gangbarer Kompromiss.



*Sollte das erforderliche Mindestalter für die Beteiligung an einer europäischen Bürgerinitiative an das jeweilige Wahlalter des Mitgliedstaates für die Wahlen zum Europäischen Parlament gekoppelt sein?*

Der dbb folgt der Argumentation der Kommission, dass diese Regelung aus organisatorischen, aber auch partizipatorischen Gründen angemessen ist. Jede einheitliche europäische Altersregelung für die Teilnahme an der Bürgerinitiative würde eine kritische Wertung gegenüber den Europawahlen enthalten.

*Wenn nicht, welche andere Optionen halten Sie für geeignet und weshalb?*  
siehe oben

*Wäre es ausreichend und angebracht, wenn in einer Bürgerinitiative lediglich der Gegenstand und die Ziele des Vorschlags, zu dem die Kommission tätig werden soll, klar anzugeben sind?*

Der dbb teilt die Auffassung, dass die Einreichung fertiger Gesetzestexte als Vorschlag nicht zielführend ist. Eine solche wäre vielfach eine Hemmschwelle in der Lesbarkeit der Initiative und damit auch in der Akzeptanz durch die Bürger. Allerdings ist die reine Nennung von Gegenstand und Ziel der Initiative im Zweifelsfalle eine nicht ausreichende Schwelle. Vor allem mit Rücksicht auf die Zulässigkeitsprüfung muss bedacht werden, dass Anliegen sehr allgemein formuliert werden können, um in jedem Falle in den Zuständigkeitsbereich der Kommission zu fallen. Allerdings könnten somit auch auf Stimmungsmache ausgerichtete Initiativen eingereicht werden, denen es im Kern aber nicht um eine faktische Umsetzung ihrer Anliegen in Vorschriften geht, sondern nur um eine maximale Aufmerksamkeit durch die europäische Öffentlichkeit. Eine kurze Skizzierung möglicher Maßnahmen, die dann auch der Prüfung unterliegen, könnte solche Anliegen zumindest schwieriger gestalten.

*Welche weiteren Anforderungen sollten gegebenenfalls in Bezug auf Form und Abfassung einer Bürgerinitiative festgelegt werden?*  
siehe oben

*Sollte es Ihrer Meinung nach EU-weit gemeinsame Verfahrensregeln für die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten geben?*

Für die Sammlung von Unterschriften sollte es möglichst einheitliche Vorgaben geben, die zumindest einen Vergleichbarkeitsrahmen schaffen. Unterschiedliche nationale Regelungen könnten die Legitimität einer Initiative zweifel-



haft erscheinen lassen und würden auch Übertragungsprobleme erzeugen, falls Bürger eines EU-Staates in einem anderen Staat unter anderen Bedingungen unterschreiben könnten als in ihrem eigenen.

*Welcher Spielraum sollte den Mitgliedstaaten gelassen werden, um spezifische Vorkehrungen auf nationaler Ebene zu treffen?*

Die EU sollte einen Rahmen von Mindest-, aber auch von Höchstanforderungen festlegen, um möglichst eine gleiche Behandlung aller Bürger zu gewährleisten, da besonders hohe Hürden in einzelnen Staaten ebenso eine Ungleichbehandlung darstellen würden.

*Sind spezifische Verfahren notwendig, um sicherzustellen, dass EU-Bürger ungeachtet ihres Aufenthaltslandes eine Bürgerinitiative unterstützen?*

Es sollten analoge Instrumente zu denen für die Europawahl eingerichtet werden, um eine möglichst demokratische Basis für die Unterschriftensammlungen zu schaffen.

*Sollten Bürger die Möglichkeit haben, sich online an Bürgerinitiativen zu beteiligen? Wenn ja, welche Sicherheits- und Authentifizierungsmerkmale sind vorzusehen?*

Die Beteiligung an Bürgerinitiativen sollte möglichst hoch sein. Aufgrund der steigenden Mobilität von Arbeitnehmern müssen auch neue Wege der Unterschriftenabgabe ermöglicht werden. Bei der Einführung eines Onlineverfahrens muss aber dennoch darauf geachtet werden, Missbrauch zu verhindern und eine möglichst hohe Transparenz zu erzeugen. Solange dies nicht gewährleistet ist, sollte ein Onlineverfahren auch nicht eingeführt werden.

*Sollte ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften vorgegeben werden?*

Die Einführung eines solchen Zeitrahmens scheint sinnvoll, damit eine Bürgerinitiative auch noch die nötige Aktualität behält. Initiativen sollten auch ein temporäres Ziel haben und nicht als politische „Dauerbrenner“ instrumentalisiert werden können. Auch mit der ausdrücklichen Möglichkeit, seine Unterschrift zu widerrufen, ist es einem unterschreibenden Bürger kaum zuzumuten, sich nach womöglich mehreren Jahren noch an seine Unterschrift zu erinnern und eine veränderte politische Lage entsprechend einzuschätzen.

*Wenn ja, halten Sie den Zeitraum von einem Jahr für angemessen?*



Ein Jahr erscheint zweckmäßig um einen Ausgleich zwischen Organisationsaufwand und Aktualitätsanspruch zu schaffen.

*Sind Sie der Auffassung, dass ein verbindliches Verfahren zur Anmeldung geplanter Initiativen erforderlich ist?*

Ein solches Verfahren ist zwingend notwendig. Im Gegensatz zu den Vorstellungen der Kommission sieht es der dbb aber als notwendig an, in diesem verbindlichen Verfahren auch eine Zulässigkeitsprüfung zu verbinden, um sowohl dem Parlament als auch den Antragsstellern zusätzlichen Aufwand zu ersparen, aber auch, um populistische Sammelaktionen zu vermeiden, deren Ziel nur die Aufmerksamkeit und keine ernsthaften Gesetzesvorschläge sind.

*Wenn dem so ist, könnte dies im Wege einer spezifischen Website der Europäischen Kommission geschehen?*

Der im Grünbuch vorgeschlagene Weg der Onlineanmeldung scheint praktikabel.

*Welche spezifischen Anforderungen sollten für Organisationen einer Initiative gelten, um Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht sicherzustellen?*

Der Missbrauch der Bürgerinitiative sollte auf allen Ebenen verhindert werden. Deshalb sollten alle Organisatoren ihre geplante Finanzierung offenlegen und über mögliche Verbindungen zu Parteien, Organisationen oder Unternehmen schon bei der Anmeldung der Initiative Auskunft geben.

*Teilen Sie die Auffassung, dass Organisatoren verpflichtet sein sollten, Auskunft darüber zu erteilen, wer eine Initiative unterstützt und finanziert?*

siehe oben

*Sollte der Kommission eine Frist für die Prüfung einer Bürgerinitiative gesetzt werden?*

Der Vorschlag des Parlaments, der einen Zeitraum von zwei Monaten und daran anschließend einen Zeitraum von drei Monaten für die Prüfung weiterer Schritte der Kommission anregt, scheint sinnvoller als die von der Kommission vorgeschlagenen sechs Monate ohne Untergliederung. Somit wäre eine größere Verfahrenssicherheit garantiert.



*Sollten Vorkehrungen getroffen werden, um die wiederholte Einbringung von Bürgerinitiativen zu ein und demselben Thema zu vermeiden?*

Es ist nicht grundsätzlich abzulehnen, dass eine Bürgerinitiative mehrfach eingebracht wird. Da sich politische Mehrheiten und/oder politische Rahmenbedingungen ändern können, scheint es sinnvoll, Mehrfacheinbringungen zu gestatten. Denkbar wäre allerdings eine zeitliche Sperre für identische Initiativen von zwei Jahren nach Einbringung der Vorgängerinitiative.

*Wenn ja, sollten dazu gewisse Hürden oder Fristen eingeführt werden?*

s.o.

### **III. Fazit**

Der dbb setzt sich für bürgerschaftliches Engagement ein und begrüßt die Absicht der Union, die Bürger durch dieses neue Instrument in ihren Anliegen noch ernster zu nehmen und ihnen ein öffentliches Forum zu bieten, das sie ermutigt, sich aktiv einzubringen.

Darüber darf aber auch nicht vergessen werden, dass die Union in ihrer Vielstimmigkeit in den vergangenen Jahren so erfolgreich war, weil trotz der großen Anzahl verschiedenster Akteure eine klare Struktur erkennbar war, die durch den Vertrag von Lissabon nochmals gestärkt wurde. Die Bürgerinitiativen dürfen keinesfalls dazu führen, dass das mühsam errungene einheitliche Gesicht der europäischen Union durch populistische Aktionen kleiner Minderheiten verzerrt wird. Bürgerinitiativen, die sich gegen andere Gruppen oder Minderheiten richten, könnten im schlimmsten Falle dem Gemeinwesen in der EU sogar einen großen Schaden zufügen, statt es, wie beabsichtigt, zu stärken.

Die Europäische Union muss deshalb, ohne unzulässig zensierend tätig zu werden, großen Wert darauf legen, dass die einzelnen Initiativen sich im Rahmen der europäischen Zuständigkeit und vor allem im Rahmen des europäischen Wertesystems bewegen.

Der dbb würde darüber hinaus ein Initiativrecht des Europäischen Parlaments unterstützen, dessen weitere Stärkung er als entscheidend für die demokratische Entwicklung der Union ansieht.