

An die Europäische Kommission
Generalsekretariat
Direktion E Bessere Rechtssetzung und institutionelle Fragen
Referat E.1 Institutionelle Fragen
B – 1049 Brüssel

Kurzstellungnahme zum Grünbuch der Europäischen Bürgerinitiative

Brüssel KOM (1009) 622/3

Vorüberlegung

Ganz grundsätzlich ist die Frage nach Formanforderungen an die Europäische Bürgerinitiative (bzw. das Bürgerbegehren) zumindest auch eine Frage nach deren Rechtsnatur.

Handelt es sich um ein dem Grundrecht der Petition ähnliches Instrument, müssen weder an Altersanforderungen oder Unterschriftenlisten sehr bzw. zu hohe Anforderungen gestellt werden, was nicht bedeutet, dass dies nicht aus anderen, europapolitischen Erwägungen sinnvoll sein kann.

Versteht man unter dem Bürgerbegehren dagegen ein dem Gesetzesinitiativrecht ähnliches Rechtinstitut, erschiene es geradezu geboten, formal strenge Anforderungen zu verlangen.

Hätte die Europäische Union vollumfängliche Staatsqualität i.S. von “Vereinigten Staaten von Europa”, mit den Mitgliedsstaaten als Bundesstaaten, mit strenger Gewaltenteilung, eine eigene Verfassung mit staatsorganistorischen Bestimmungen und eigenem Grundrechtskatalog und umfassenden Rechten des Europäischen Parlaments, ließen sich vorgenannte Überlegungen geradezu als zwingender Maßstab anlegen.

Nun ist die Europäische Union in Ihrer gegenwärtigen Gestalt gerade (noch) kein Bundesstaat. Die schlichte Übertragung vorgenannter Grundsätze kommt mithin nicht in Betracht. Überlegungen der Praktikabilität, der Rationalität, der Effizienz, der Vermeidung des Mißbrauchs, der Repräsentation u.a. sind daher zunächst ausschlaggebender Maßstab für die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen.

Dies gilt erst recht deshalb, weil nicht vollumfänglich vorhersehbar ist, wie

Gerichte und Fachliteratur vor dem Hintergrund der zu übenden Praxis mit dem europäischen Bürgerbegehren dieses Rechtsinstitut zu interpretieren gedenken.

Dennoch können die obigen Grundsätze hilfreicher, ergänzender Maßstab sein.

1. Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürger kommen müssen

Fragen

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

Ja.

Allerdings wäre dies auch bei einem Viertel der Mitgliedsstaaten gegeben. Geht man über die verständige Überlegung hinaus, wonach unter Heranziehung des Artikel 76 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auch ein Viertel in Betracht kommen könnte und macht allein zum Maßstab, das nicht allein nationale Interessen verfolgt werden, könnte noch eine geringere Schwelle in Betracht kommen. Es erscheint zumindest fraglich, ob es tatsächlich möglich ist, nationale Interessen mit Hilfe der Bürgerinnen und Bürger in einem anderen Nationalstaat der Europäischen Union durchzusetzen.

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

Vorgenannte Überlegung lässt eine geringere Schwelle zu. Das Argument der Repräsentation eines - wie auch immer gearteten „Volkswillens“ eines Europäischen Volkes - ist ohnehin konstruiert.

Als zivilgesellschaftliches Instrument der Integration der Bürgerinnen und Bürger in den Prozess der Entwicklung der Europäischen Union gedacht, sollte die Bürgerinitiative einen gewissen Relevanztest für Anliegen darstellen, die danach administrative Beachtung finden. Angemessene Relevanz bedeutet aber keinesfalls Repräsentation. Diese könnte ohnehin nur in einem - nicht geregelten Europäischen Bürgerentscheid (bzw. Volksentscheid) - festgestellt werden, bei dem auch eine Abgabe von NEIN-Stimmen möglich wäre.

Vor diesem Hintergrund mag auch ein Viertel, d.h. 7 Mitgliedstaaten, in Erwägung gezogen werden.

2. Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat

Fragen

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

Ja. Die bereits dargelegten Überlegungen der Kommission sind überzeugend.

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

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit ohnehin 1 Million Unterschriften sammeln zu müssen könnte auch eine Schwelle von 0,1% der Gesamtbevölkerung erwogen werden. Soweit auch in diesem Zusammenhang das Kriterium einer denkbaren Repräsentation zum Maßstab gemacht wird, gelten obige Überlegungen.

3. Kriterien für die Unterstützung einer Bürgerinitiative - Mindestalter

Fragen

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?

Ja.

Hier könnte die Unterscheidung zwischen Petition und Gesetzesinitiativrecht zwar herangezogen werden und zu einem anderen Ergebnis kommen, aber aus europapolitischer Sicht mag der Vorschlag überzeugen.

Wenn nicht, welche anderen Optionen haben Sie für geeignet und weshalb?

Sieht man in dem Europäischen Bürgerbegehren bzw. der Bürgerinitiative ein petitionsähnliches Instrument, ist die Koppelung an wahlrechtliche Bestimmungen nicht zwingend. Im Gegenteil, das Petitionsrecht ist regelmäßig gerade nicht von dem Wahlrecht abhängig und steht auch nicht volljährigen Bürgerinnen und Bürgern zu. Das wäre ein Argument für eine weitergehende Zulassung von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern zum Europäischen Bürgerbegehren.

Dennoch erscheint obige Überlegung schon deshalb als angemessen, weil wohl bei den Vertragsverhandlungen zum Lissabonner Vertrag bei der Festlegung des Quorums von 1 Million vom Maßstab der Berechtigung zur Wahl ausgegangen worden ist. Eine generelle Reduzierung auf z.B. 16 Jahre bedeutete eine nachträgliche Veränderung des verhandelten Vertragsinhaltes.

4. Form und Abfassung einer Bürgerinitiative

Fragen

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?

Ausreichend wäre dies vielleicht. Dies gilt erst recht, wenn man dem Europäischen Bürgerbegehren eben Petitionscharakter gibt.

Da eine Bindungswirkung ohnehin nicht besteht, gibt es aber auch keinen Grund, warum nicht ein konkreter Vorschlag erarbeitet werden und den Bürgerinnen und Bürgern vorgelegt werden soll. Das Risiko für die Initianten, die erforderlichen Unterschriften nicht zusammen zu bekommen steigt aber. Im Ziel und Anliegen mag man sich leichter einigen können als über die Frage, wie dieses erreicht werden soll.

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

Mit Blick auf die Schaffung einer europäischen Identität könnte ein optisch gleich gestalteter Fragebogen - eine entsprechende Vorlage könnte der Verordnung beigelegt sein - dienlich sein.

Felder für Anschrift, Datum und Unterschriftenzeile sollten im Fragebogen deutlich erkennbar angelegt sein. Jedem EU-Bürger sollte eine Prüfung der Korrektheit des Bogens mit einem Blick auf eine entsprechende Webseite der EU möglich sein, wo die Anforderungen an den Fragebogen und eine Fragebogenvorlage eingestellt sein sollten.

Unabhängig von der Frage der Rechtsnatur – die hier im Zweifel weniger hohe Anforderungen zuliebe – könnte das Instrument Identität stiftend genutzt werden.

Die Form bestimmt den Inhalt. Wer sich in der Form diszipliniert, wird auch den Inhalt anders würdigen.

5. Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften

Fragen

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

Die Frage wurde hinsichtlich des Fragebogens bereits oben beantwortet. Ja. Soweit es aber um die Frage der Authentifizierung geht, kommt man nicht umhin, den nationalen Behörden die Prüfung und Bestätigung der jeweiligen

Unterschriften zu überlassen.

Mit Blick auf die bestehenden höchst unterschiedlichen Verfahren könnte man an eine europäisch einheitliche Regelung denken, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten verpflichtet würden. Die Gefahr der Nutzung einfacherer Prozeduren in bestimmten Ländern wäre so gebannt. Andererseits müssen nach wie vor 1 Million Unterschriften gesammelt werden. Das Bürgerbegehren scheint zudem einer Petition ähnlich. Eine dahingehende Strenge, die eine Einheitlichkeit auch im Hinblick auf die Authentifizierung erforderlich machen sollte, erscheint übertrieben.

Welcher Schaden könnte darin bestehen, dass einige Länder als solche mit günstigeren Bestimmungen wahrgenommen würden? Zum einen werden diese ihre Bestimmungen dann anpassen, wenn es hier eine signifikante Mehrbelastung gegenüber anderen Mitgliedstaaten gäbe, zum anderen müssen auch in diesen Ländern die erforderlichen Unterschriften beigebracht werden.

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

Grundsätzliche Regelungen mögen einheitlich erfolgen.

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

Soweit Wahlrecht analoge Anwendung findet, dürften solche Regelungen ohnehin bestehen. Das wäre noch einmal zu prüfen.

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

Ja.

6. Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften

Fragen

Sollte ein Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften vorgegeben werden?

Ja.

Wenn ja. Halten Sie einen Zeitraum von einem Jahr für geeignet?

Genau.

7. Anmeldung geplanter Initiativen

Fragen

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

Nein. Hier sollte ein übertriebener Formalismus vermieden werden. Nach gegenwärtiger Einschätzung überwiegt der petitionsrechtliche Charakter. Petitionen kann jeder zu jeder Zeit einreichen.

Wenn schon an die Unterschriftenliste und die Fragestellung – mit aus dem Internet herunterladbarem Fragebogen – und auch an das Verfahren der Authentifizierung gewisse Anforderungen gestellt werden, sollte dies hier vermieden werden.

Das Interesse der Administration an der Kenntnis von laufenden Verfahren ist verständlich, aber mit der Einreichung wird man noch früh genug formell informiert. Informell wird die Kampagne ohnehin früher bekannt sein.

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

Ja.

8. Anforderungen an Organisatoren – Transparenz und Finanzierung

Fragen

Welche spezifischen Anforderungen sollten für Organisatoren einer Initiative gelten, um Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht sicherstellen?

Niemand, der sein Petitionsrecht ausübt wird dazu verpflichtet, Intention, Mitunterstützer etc. anzugeben. Im Zweifel werden die Initianten aber von sich aus gerade dies tun, um mit ihren Unterstützern zu werben.

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

Nein. Wenn hier ein Gesetzgebungsverfahren betrieben würde, das Volk als Staatsorgan tätig würde, wäre dies eine zu prüfende Überlegung. Das ist aber gerade nicht der Fall.

9. Überprüfung von Bürgerinitiativen durch die Kommission

Frage

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

Ja. Sind die Unterschriften gesammelt, dürfen die Bürger nicht deshalb

desillusioniert werden, weil die Prüfung bzw. Umsetzung ausgesetzt, verzögert oder nicht betrieben wird.

10. Initiativen zu ein und demselben Thema

Fragen

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

Prinzipiell argumentiert dürfte es eine solche Sperrfrist nicht geben. Das Europäische Bürgerbegehren ist eben der Petition ähnlich...

Sollte die Gefahr einer Lähmung europäischer Organe durch mehrfache gleich lautende Initiativen oder dasselbe Thema betreffende Initiativen bestehen?

Immerhin müssen 1 Million Unterschriften gesammelt werden. Wenn ein so großes europäisches Engagement bestehen sollte, wäre dies nicht wünschenswert? Wäre es dann nicht angemessen, dass sich die Organe dann auch entsprechend engagieren?

Sollten die Befürchtungen tatsächlich Realität werden, mag man hier vielleicht nachbessern und nicht gleich mit Sperrfristen arbeiten.

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

Nein.