



BAYERISCHER LANDTAG

ABGEORDNETER
THOMAS MÜTZE
Haushaltspolitischer Sprecher
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Thomas Mütze, MdL · Bachgartenstraße 22 · 63743 Aschaffenburg

An die

Europäische Kommission
B - 1049 Brüssel

Maximilianeum
81627 München

Telefon 089 4126-2451
Fax 089 4126-1776
E-Mail:
thomas.muetze@gruene-fraktion-bayern.de

Wahlkreisbüro:
Herrleinstr. 21
63739 Aschaffenburg
Telefon 06021 451045-0
Fax 06021 451045-1
E-Mail:
muetze-wkbuero@t-online.de

München, den 28.01.2010

Vorab per E-Mail: ECI-Consultation@ec.europa.eu

Stellungnahme zum Grünbuch der EU-Kommission über die Europäische Bürgerinitiative

Der Verein „Mehr Demokratie e.V.“ 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. Als Landtagsabgeordneter des Freistaats Bayern und Mitglied des Vereins „Mehr Demokratie e.V.“ teile ich 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 ich sehe auch beträchtliche Gefahren, falls die Erwartungen in dieses Instrument durch unpraktikable Verfahrensregeln enttäuscht würden. Zunächst sollte beachtet werden, dass die EBI weder eine Petition ist, noch zu einem Volksentscheid führt. Sie ist eine Aufforderung an die EU-Kommission, eine Gesetzgebungsinitiative zu starten („Agenda-Initiative“).

Angesichts des Erfordernisses der Beibringung von einer Million Unterschriften, eines großen Raumes mit mehr als 20 offiziellen Sprachen und bislang geringer zivilgesellschaftlicher Vernetzung stelle ich an die Verordnung folgende Kern-Anforderungen:

- (1) Im Vergleich mit der nationalen Ebene deutlich niedrigere prozentuale Hürden und Ermöglichung der Online-Eintragung;
- (2) bereitwillige Unterstützung seitens der Kommission im Vorfeld durch Information in Bezug auf die Sachfrage und das Verfahren sowie durch Rechtsberatung, Übersetzungsdienste und teilweisen Kostenersatz;
- (3) Zulassung von Initiativen, die inhaltlich auf eine Änderung des Lissabon-Vertrags zielen;
- (4) Regelung nicht nur der formellen Gültigkeitsvoraussetzungen einer EBI, sondern auch der auf die Einreichung folgenden Verfahrensschritte (einschließlich Anhörung der Initiatoren und bei Zurückweisung gerichtliche Überprüfung).

Es folgt nun die Beantwortung der im Grünbuch aufgeworfenen Fragen. Im Anschluss daran werden noch einige zentrale Punkte angesprochen, die im Grünbuch überhaupt nicht erwähnt worden sind.

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

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

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

Ich betrachte 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.

Die von der Kommission angeführten Vergleiche mit der Schweiz und Österreich beschreiben den Sachverhalt unzureichend. Denn erstens wird in der Schweiz durch ein Drittel der Kantone ein Volksentscheid eingeleitet, wodurch das Instrument einen wesentlich höheren Wirkungs- und Verbindlichkeitsgrad entfaltet. Und zweitens werden in Österreich und in der Schweiz die Quoren alternativ angewendet. D. h. entweder müssen 100.000 Unterschriften gesammelt werden oder ein Drittel der Kantone bzw. Länder können das jeweilige Verfahren einleiten. Überhaupt gibt es nur in einem der 10 Mitgliedsstaaten, die ein der EBI vergleichbares Verfahren auf nationaler Ebene kennen, eine Verpflichtung zur Beibringung der Unterschriften aus einer Mindestzahl von Regionen.

Auch die Anknüpfung an bestimmte Vertragsartikel, wie z.B. die Regelungen über die verstärkte Zusammenarbeit oder die Anwendung des Frühwarnsystems gehen 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. Ich betrachte einen Schwellenwert von einem Sechstel bis einem Fünftel der Mitgliedsstaaten als angemessen und als eine ausreichend hohe Hürde.

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

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

Ich glaube, dass die Grenze von 0,2 Prozent der Gesamtbevölkerung eines Mitgliedsstaates zu hoch ist. In Italien reichen bereits 50.000 Unterschriften für eine Volksinitiative aus, was ca. 0,08 Prozent der Gesamtbevölkerung entspricht. Ich empfehle auf Grund der Größe der Europäischen Union einen Schwellenwert, der sich knapp unter dieser Hürde bewegt und halte daher 0,05 Prozent pro Mitgliedsstaat für ausreichend. In einem Land wie Deutschland wären dies immerhin noch mindestens 40.000 Unterschriften.

Eine größere Anzahl steht nicht im Verhältnis zu einer Bürgerinitiative, die lediglich auffordernden und keinen bestimmenden Charakter hat. Die Repräsentanz wird durch die Anzahl der Mitgliedsstaaten gewährleistet. Zudem beinhaltet die EBI lediglich eine Vorschlagsfunktion, also ein agenda setting, das sich an die Kommission richtet.

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, generell sollte die Wahlberechtigung geknüpft werden.

Unterzeichnungsberechtigung an die

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

Ich stimme dem zu. Ergänzend wäre zu bemerken, dass die Initiatoren die Wahl haben sollten, ob sie einen Vorschlag gleich als ausformulierten Entwurf eines Rechtsaktes oder als eine noch konkretisierungsbedürftige Anregung, die aber Gegenstand und Ziele benennt, vorlegen.

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

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

Da es sich um ein EU-weites Verfahren handelt, sollten Mindeststandards auf EU-Ebene geregelt werden. Diese Mindeststandards beziehen sich auf die Art der Unterschriftensammlung, die notwendigen Angaben zur Überprüfung der Unterschriftsberechtigung sowie die Online-Sammlung (siehe unten). Alle anderen Fragen sollten die Mitgliedsstaaten regeln. Außerdem sollten nur die Mitgliedsstaaten für die Verifizierung der Unterschriften zuständig sein, da es kein europaweites Melderegister gibt.

Hinsichtlich der Art der Unterschriftensammlung sollte geregelt werden, dass in jedem Fall die freie Unterschriftensammlung zulässig ist, d.h. z.B. die Sammlung von Unterschriften auf Marktplätzen, im Bekanntenkreis, bei Veranstaltungen oder durch postalische Verschickung. Dies ist bisher in Österreich und Südtirol nicht möglich. Die Mitgliedsstaaten sind frei, ergänzende Regelungen zu treffen, z.B. die Eintragung in Amtsräumen.

Auf der Unterschriftenliste sollte Vorname, Name, Straße, PLZ, Ort, Geburtsdatum und Unterschrift eingetragen werden. Die Unterschriften sind dann gültig, wenn die Identität des Unterschreibenden zweifelsfrei festgestellt werden kann und eine eigenhändige Unterschrift vorliegt. Das heißt, wenn einzelne Angaben wie zum Beispiel das Geburtsdatum oder die Postleitzahl fehlen, führt das nicht zwangsläufig zur Ungültigkeit der Unterschrift, wenn die Identität des Unterschreibenden trotzdem festgestellt werden kann. Das Fehlen der eigenhändigen Unterschrift hingegen führt zur Ungültigkeit. Nach Prüfung und Einreichung der Unterschriften sind die Daten zu löschen.

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

Nein. Ein Bürger kann unterschreiben, wenn er eine Liste zur Verfügung hat. Es ist dann Aufgabe der Initiatoren, die Unterschrift an die zuständige Behörde zu senden, wo die Identität überprüft werden kann.

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

Die Bürger sollten die Möglichkeit bekommen, auch online ihre Unterschrift abzugeben. Die großen Entfernungen innerhalb der EU erschweren die europaweite Vernetzung der Zivilgesellschaft. In manchen Mitgliedsländern gibt es zudem noch schlecht entwickelte zivilgesellschaftliche Strukturen. Dazu kommt eine erhebliche Kostenersparnis für die Initiativen durch Wegfall von Druckkosten. Es muss jedoch gewährleistet sein, dass die Registrierung und Überprüfung unbürokratisch und transparent abläuft. Konkret könnte dies so ablaufen: Wenn

jemand auf der Website online unterschreibt, muss Name, Adresse, Emailadresse sowie Geburtsdatum angegeben werden. Die Kommission überprüft bei den zuständigen Stellen der Mitgliedsstaaten, ob die Online-Unterschrift gültig ist. Bevor dieser Vorgang eingeleitet wird, muss der Unterzeichner einen per Email verschickten Link bestätigen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Online-Unterschriftensammlung sollten die Erfahrungen mit Online-Petitionen aus den Mitgliedsstaaten herangezogen werden.

Sollte ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften vorgegeben werden?

Ja.

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

Nein, der Zeitrahmen sollte 18 Monate zwischen Anmeldung und Ende der Frist betragen, wobei die Initiatoren auch die Möglichkeit haben sollten, die Unterschriften vorzeitig einzureichen. 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.

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

Ich begrüße ein verbindliches Verfahren zur Anmeldung geplanter Initiativen. Des Weiteren fordere ich aber auch ein Beratungsrecht in Bezug auf die Zulässigkeit einer Initiative. 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.

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

Eine Anmeldung einer geplanten Initiative kann über eine spezielle Website der Europäischen Kommission erfolgen. Dies sollte aber nicht die einzige Möglichkeit sein. Weitere Wege sollten den Bürgern offen stehen. Diese wären zum Beispiel der Schriftweg oder auch die persönliche Anmeldung in Dependancen der Europäischen Union. Weiterhin wäre es sinnvoll, wenn jede EBI unabhängig von der Form ihrer Anmeldung auf einer Website abrufbar sein sollte.

In einigen Mitgliedstaaten findet eine intensive Debatte über politische Themen auf den Webseiten des Petitionsausschusses der Parlamente statt. Dort lassen sich alle Online-Petitionen einsehen, und auf Foren werden diese intensiv diskutiert. Petitionen mit vielen Unterschriften werden dabei häufig von den Medien aufgegriffen. Die Einrichtung eines solchen Servers, auf dem Menschen aus ganz Europa unabhängig von Interessenorganisationen miteinander diskutieren können, erscheint mehr als wünschenswert, um eine europäische Öffentlichkeit aufzubauen.

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

Über die Offenlegung der Finanzierung der Initiative hinaus (siehe unten) sollte es keine weiteren spezifischen Anforderungen für die Organisatoren einer Initiative geben.

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

Die Organisatoren sollten verpflichtet sein, darüber Auskunft zu erteilen, wer eine Initiative unterstützt und finanziert. Dies würde die Transparenz und Seriosität der Organisatoren und auch der Initiative selber fördern. Diese Anforderung darf aber nicht zu einer bürokratischen Überregulierung führen. Die Offenlegung sollte sich auf die Gesamteinnahmen und -ausgaben sowie auf Großspenden beziehen.

Es sollte aber auch 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 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.

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

Um diese Frage zu beantworten, ist es zunächst erforderlich, zu klären, welche Rolle der Kommission überhaupt zukommt, nachdem eine EBI eingereicht worden ist.

Zunächst ist es selbstverständlich, dass die Kommission überprüfen muss, ob die formalen Erfordernisse für eine EBI wie die Anzahl der Unterschriften, die Anzahl der Staaten etc. eingehalten wurden (Zustandekommen). Weiterhin sollte der Vorschlag dahingehend überprüft werden, ob er sich im Rahmen der Kompetenzen der EU-Kommission bewegt sowie mit höherrangigem Recht vereinbar ist (Zulässigkeit).² Die Initiative sollte das Recht haben, die Zurückweisung durch die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof anzufechten. Es sollte zusätzlich geregelt werden, dass die Kommission und der Europäische Gerichtshof eine EBI teilweise zulassen können. Ferner sollte die EBI möglichst rasch im Amtsblatt der Europäischen Union und in den entsprechenden Amtsblättern der Mitgliedsstaaten veröffentlicht werden müssen.

Formal zustande gekommene und zulässige Bürgerinitiativen müssen dann von der Kommission behandelt werden. Die Kommission hat politisch zu entscheiden, ob sie sich den Vorschlag der EBI vollständig oder teilweise zu Eigen macht bzw. ihn ablehnt.³ Die Entscheidung ist zu begründen. Ein – vollständiges oder teilweises – Aufgreifen einer EBI führt dazu, dass die Kommission den Entwurf eines Rechtsaktes beschließt und das in den Verträgen beschriebene Gesetzgebungsverfahren einleitet.

Eine Frist von insgesamt sechs Monaten ist angemessen. Es sollte aber innerhalb einer kürzeren Frist, z.B. zwei Monate, eine Entscheidung über das Zustandekommen und über die Zulässigkeit der Initiative fallen.

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

Ich gehe davon aus, dass es keiner speziellen Vorkehrungen bedarf, um die wiederholte Einbringung zu ein und demselben Thema zu vermeiden. Allein die Notwendigkeit, eine Million

² Bei Letzterem sind insbesondere die Grenzen der der EU von ihren Mitgliedsstaaten übertragenen Kompetenzen sowie die Charta der Grundrechte zu beachten, so eine EBI nicht selbst auf eine Änderung der Verträge gerichtet ist. In jedem Fall ist aber internationales Recht zu beachten.

³ 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.

Unterschriften zu sammeln, wird dazu führen, dass es nicht ständig zu Initiativen zu ein und demselben Thema kommt.

Nicht im Grünbuch enthaltene Fragestellungen

Zu mehreren zentralen Fragestellungen finden sich im Grünbuch leider keinerlei Ausführungen. So wird die Frage, ob vertragsändernde EBI zulässig sind, nicht behandelt. Diese ist aber für den Anwendungsbereich der EBI von großer Bedeutung.

a.) Vertragsänderungen

Der genaue Wortlaut von Art. 11 (4), dass es „*eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen*“, lässt 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 Vorschlag der Kommission sollte somit um eine Klarstellung, dass auch vertragsändernde Bürgerinitiativen ergriffen werden können, ergänzt werden.

b.) Anhörung der Initiatoren

Ein wesentlicher Mehrwert der EBI kann sein, die Kommunikation zwischen den EU-Institutionen und den EU-Bürgern zu verbessern. Dazu ist es aber notwendig, dass EBI ernstgenommen und in einem transparenten und respektvollen Verfahren behandelt werden. Zusätzlich zu dem, was bereits unter dem Punkt Fristsetzung für die Kommission geschrieben worden ist, kommt es 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 Ablehnung einer EBI durch die Kommission. Die konkreten Details der Befassung von Rat und Parlament mit EBI können in den jeweiligen Geschäftsordnungen weiter ausgeführt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Mütze