

Stellungnahme zum Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM (2009) 622 endg.

Die Idee der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Kommission), in einem Grünbuch die Unionsbürger einzuladen, zur Einführung der Europäischen Bürgerinitiative Stellung zu nehmen ist im Sinne einer bürgernahen und transparenten Verwaltung und einer verstärkten basisdemokratischen Ausrichtung der EU iSv Art 11 EU-V<sup>1</sup> sehr zu begrüßen.

#### **Ad 1) Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen Bürger kommen müssen**

Frage 1: Würde Ihrer Meinung nach ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedstaaten einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Sinnen des Vertrages entsprechen?

NEIN.

Die Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen Bürger kommen müssen festzulegen, ist grundsätzlich gemäss Art 11 Abs 4 EU-V zwingend vorgegeben, weswegen diesbezüglich kein Auslegungsspielraum besteht.

1/3 der Mitgliedstaaten (9 Mitgliedstaaten), wie dies die Kommission im Grünbuch vorschlägt, ist als eine obere Grenze unter Berücksichtigung des derzeitigen Erweiterungsstandes anzusehen und bereits als sehr hoch einzustufen.

Ein prozentueller Satz (1/3) sollte zudem unter keinen Umständen angewendet werden, sondern eine fixe Zahl an Mitgliedstaaten, damit die Hürde für eine Europäische Bürgerinitiative nicht bei jeder folgenden Erweiterungsrunde noch weiter verstärkt und mathematisch gesehen, in ein sich immer weiter verstärkendes Ungleichgewicht gebracht wird. Bei den nächsten Erweiterungen werden voraussichtlich Mitgliedstaaten mit einer geringen Bevölkerungsanzahl beitreten wodurch dieses Ungleichgewicht verstärkt würde.

Frage 2: Wenn nicht, welchen Schwellenwert betrachten Sie als angemessen und aus welchem Grund?

Eine maximale Grenze von sieben Mitgliedstaaten aus denen die Unionsbürger kommen müssen (sieben als feste Zahl), wie dies das Europäische Parlament angeregt hat<sup>2</sup>, ist unter Berücksichtigung einer Erweiterung in wenigen Jahren um Island und Kroatien, meines Erachtens als zukunftsweisend anzusehen, während der Vorschlag der Kommission mehr dem aktuellen Stand der Unionsstaaten stärker Rechnung trägt. Der Schwellenwert sollte im Hinblick auf die bald folgenden Erweiterungen somit bei sieben Mitgliedstaaten festgelegt werden.

#### **Ad 2) Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat**

Frage 1: Betrachten Sie 0,2% der Gesamtbevölkerung eines jeden Mitgliedstaaten als einen geeigneten Schwellenwert?

NEIN.

Der Gedanke der Europäischen Einigung wird meines Erachtens sehr gut in der Devise „*In Vielfalt geeint*“ ausgedrückt.<sup>3</sup>

Eine Aufteilung einer Mindestzahl von Unterzeichnern je Unionsmitgliedstaat für eine Europäische Bürgerinitiative (Quotenregelung) wird jedoch möglicherweise dazu führen, dass die Vielfalt verstärkt und die Einigkeit geschwächt wird.

Der Grundgedanke der Kommission, sicherzustellen, dass es sich bei einer Europäischen Bürgerinitiative tatsächlich um eine solche handelt, indem eine Mindestzahl von Unionsbürgern aus verschiedenen Unionsmitgliedstaaten gefordert wird, steht dem Postulat des Vertrags von Maastricht „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ zu fördern,<sup>4</sup> entgegen.

<sup>1</sup> VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION in der Fassung des Vertrags von Lissabon ((ABI 2007 C 306, S 1).

<sup>2</sup> Entschliessung vom 7. Mai 2009 (P6\_TA(2009) 039).

<sup>3</sup> Art I-8 Abs. 3 Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (ABI. C-310 vom 16.12.2004).

<sup>4</sup> Siehe Präambel im VERTRAG ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION. Dieses Postulat wurde in allen Änderungsverträgen in diesem Wortlaut beibehalten bis heute beibehalten.

Zudem bildet bereits die Forderung in Art 11 Abs 4 EU-V, dass Unionsbürger aus einer „*erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten*“ kommen müssen, eine entsprechende Schwelle, so dass sich meines Erachtens die Einführung einer weiteren Hürde erübrigen sollte. Zumindest sollte hier abgewartet werden, wie sich die Praxis einstellt und dann eine entsprechende Reaktion erfolgen, falls dies erforderlich ist.

Der Grundgedanke der Kommission geht auch implizit davon aus, dass sich innerhalb eines Unionsmitgliedstaates vor allem Staatsbürger dieses Unionsmitgliedstaates befinden und auch weiterhin befinden werden. Dadurch werden aber bereits heute Wanderarbeitnehmer und älteren Unionsbürger, die sich bereits ausserhalb des Erwerbsprozesses befinden und die nicht in dem Mitgliedstaat leben, dessen Staatsbürgerschaft sie haben, nicht ausreichend berücksichtigt. Ebenfalls werden Grenzregionen, in denen vielfach Personen grenzüberschreitend tätig werden, nicht gestärkt, da diese Personen davon abgehalten werden, während des Tages ihr Votum für eine Europäische Bürgerinitiative abzugeben. Dies stellt wiederum auch eine Behinderung für die Organisatoren einer Europäischen Bürgerinitiative dar, Stimmen an den Orten zu sammeln, an denen sich potentielle Interessenten und Unterstützer finden (zB am Arbeitsplatz, Urlaubsort, einer bestimmten Region etc.).

Der Gedanke der Kommission im Grünbuch, sicher zu stellen, dass es sich tatsächlich um eine Europäische Bürgerinitiative handelt, geht auch davon aus, dass nur Anliegen berücksichtigungswürdig sind, die Unionsbürger in mehreren Unionsmitgliedstaaten betreffen. Es stellt sich dabei die grundsätzliche Frage, ob die Unionsbürger im Sinne des Art 9 EU-V nicht alle den gleichen Wert haben und eine solche Quotenregelung verhältnismässig ist<sup>5</sup>, nachdem bereits in Art 11 Abs 4 SR eine Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen Bürger kommen müssen festgelegt ist.

*Frage 2: Wenn nicht, wie könnte Ihrer Ansicht nach erreicht werden, dass eine Bürgerinitiative wirklich repräsentativ für ein Unionsinteresse ist?*

Jede Bürgerinitiative, die von einer Million Unionsbürgern unterzeichnet ist, ist de facto und de lege repräsentativ für Unionsinteressen, da eine Differenzierung nach Unionsbürgern aus einem Unionsmitgliedstaat und anderen Unionsmitgliedstaaten gleichheitswidrig ist und dem Gedanken der Europäischen Integration widerspricht.

### **Ad 3) Mindestalter**

*Frage 1: 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?*

NEIN .

Art 11 Abs 4 EU-V sieht kein Mindestalter für die Beteiligung an einer Europäischen Bürgerinitiative vor. Der Gedanke, der von der Kommission im Grünbuch ausgedrückt wird, das Mindestalter anhand der bereits bestehenden nationalen Regelungen verschiedener Unionsmitgliedstaaten auszurichten, reduziert eine Europäische Regelung auf nationale Eigenheiten und unterordnet zudem eine Europäische Initiative dem Gutdünken der nationalen Gesetzgeber. Bereits aus diesem heraus, ist eine solche Bindung abzulehnen.

Es gibt meines Erachtens keinen sachlichen Rechtfertigungsgrund, warum ein Unionsbürger in Österreich bereits mit 16 Jahren an der Europäischen Bürgerinitiative teilnehmen kann und in Deutschland oder Frankreich erst mit 18 Jahren. Der europäische Gedanke sollte meines Erachtens gestärkt werden und eigenständig genug sein, das Alter für eine Beteiligung an der Europäischen Bürgerinitiative selbständig festzulegen und einen eigenen, europäischen, Modus festzulegen.

*Frage 2: Wenn nicht, welche andere Optionen halten Sie für geeignet und weshalb?*

<sup>5</sup> Art 9 erster Satz EU-V: „Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird.“

Europäische Regelungen sollen europäische Lösungen bedingen und sich nicht an nationale Eigenheiten, die dazu noch von nationalen Interessen beeinflusst werden, koppeln. Die Nachteile des nach nationalen Regelungen zersplitterten Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament, das an solche nationalen Eigenheiten seit 1976 gekoppelt ist, sollten meines Erachtens ein abschreckendes Beispiel sein für europäische Lösungen und keineswegs eine Vorlage für die europäische Bürgerinitiative.

#### **Ad 4) Form und Abfassung der Bürgerinitiative**

Frage 1: *Wäre es ausreichend und angebracht, wenn in einer Bürgerinitiative lediglich der Gegenstand und die Ziele des Vorschlages, zu dem die Kommission tätig werden soll, klar anzugeben sind?*

JA .

Alle Initiatoren einer europäischen Bürgerinitiative werden von sich aus und in eigenem Interesse eine ausreichende Konkretisierung ihres Anliegens herausarbeiten, um bei einer erfolgreichen Initiative die Zielrichtung vorgeben zu können. Daher ist in diesem Bereich jede Regelung, die auch als Einschränkung der europäischen Bürgerinitiative angesehen werden kann, kontraproduktiv.

Frage 2: *Welche weiteren Anforderungen sollten gegebenenfalls in Bezug auf Form und Abfassung einer Bürgerinitiative festgelegt werden?*

Vorab keine.

Aus den Praxiserfahrungen werden sich entsprechende Vorgaben ableiten lassen. Die Kommission setzt sich meines Erachtens, wenn sie in diesem Bereich regulatorisch tätig wird der Gefahr aus, Ziel polemischer Angriffe zu werden („Überregulierung“, „Regulierungswut“, „Gurkenkrümmung“, „Traktorsitze“ ...).

#### **Ad 5) Anforderung an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften**

Frage 1: *Sollte es Ihrer Meinung nach EU-weit gemeinsame Verfahrensregeln für die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten geben?*

NEIN.

Diese Aufgabe ist, wie auch die europäische Bürgerinitiative selbst, eine europäische Aufgabe, welche der Kommission obliegt und nicht an nationale Verwaltungen zu delegieren ist.

Frage 2: *Welcher Spielraum sollte den Mitgliedstaaten gelassen werden, um spezifische Vorkehrungen auf nationaler Ebene zu treffen?*

So wenig wie möglich.

Die Unionsmitgliedstaaten sollen lediglich verpflichtet werden, die europäische Bürgerinitiative nicht zu behindern, nicht aber diesbezüglich tätig zu werden.

Dies ist Aufgabe der europäischen Ebene.

Frage 3: *Sind spezifische Verfahren notwendig, um sicherzustellen, dass EU-Bürger ungeachtet ihres Aufenthaltslandes eine Bürgerinitiative unterstützen?*

NEIN.

Die Unterstützung der Bürgerinitiative soll jedem Unionsbürger möglich sein, unabhängig von seinem Aufenthaltsort und seiner gegenwärtigen Tätigkeit. So muss auch sichergestellt sein, dass der Unionsbürger, der sich im Urlaub befindet, an einer Abstimmung in diesem Unionsmitgliedstaat teilnehmen kann.

Das Verfahren soll möglichst frei und unbehindert von den Initiatoren der Initiative gestaltet werden und nur wenige Regelungen zur Identifizierung der Unionsbürger beinhalten. Diese sind zB:

- Vorlage eines Reisepasse/Personalausweises/Bürgerkarte vor einer Unterschriftenleistung um feststellen zu können, ob es sich um einen Unionsbürger handelt und er das festgelegte Mindestalter erreicht hat (Abstimmungsqualifikationen);

- Bestätigung des Vorliegens der entsprechenden Abstimmungsqualifikationen (zB Mindestalter) etwa durch Gemeindeämter, Notare, Rechtsanwälte, Gerichte, andere Amtsstellen, konzessionierte Banken etc.
- Verbindliche Sammlung und Vorabprüfung dieser Bestätigungen durch die Initiatoren der europäischen Bürgerinitiative, welche dadurch die positiven Voten für ihre Initiative belegen können und diese der Kommission zur Überprüfung nachweisen.

Frage 4: *Sollten Bürger die Möglichkeit haben, sich online an Bürgerinitiativen zu beteiligen? Wenn ja, welche Sicherheits- und Authentifizierungsmerkmale sind vorzusehen?*

JA.

Sicherheits- und Authentifizierungsmerkmale sollen jedenfalls durch eine elektronische Bürgerkarte möglich sein und durch elektronische Signaturen.

Weitere Maßnahmen nach dem Stand der Technik. Es ist diesbezüglich wohl sehr schwierig, Verfahren, die zB in fünf Jahren zur Verfügung stehen, bereits jetzt in einer Verordnung festschreiben zu wollen.

#### **Ad 6) Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften**

Frage 1: *Soll ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften vorgegeben werden?*

Frage 2: *Wenn ja, halten Sie den Zeitraum von einem Jahr angemessen?*

NEIN.

Art 11 Abs 4 EU-V sieht diesbezüglich keine Frist vor und es soll daher den Initiatoren einer europäischen Bürgerinitiative überlassen sein, in welcher Frist sie die Mindestanzahl von einer Million Unterschriften zusammenbringen.

Gerade kleine Organisationen und noch schwach vernetzte Initiativen sollen nicht durch enge Regelungen und Hürden beschränkt werden. Ist eine europäische Bürgerinitiative von einer Vielzahl von Personen getragen, wird auch die Initiative rasch zusammenkommen. In anderen Fällen kann zB auch eine längere Bewusstseinsbildung erforderlich sein, welche nicht durch enge Grenzen behindert werden sollen (zB Energiesparen, Erneuerbare Energien etc).

Die Begründung der Kommission für die Einführung solche Zeitrahmen ist nicht schlüssig. So sprechen keine Gründe für die Einführung eines Zeitraums, wenn solche Initiativen im Laufe der Zeit an Relevanz verlieren und daher nicht zustande kommen und auch die Verknüpfung an bestimmte Themen bedingt nicht die Einführung eines Zeitrahmens. Sind Themen für die Unionsbürger relevant, wird eine europäische Bürgerinitiative rasch zustande kommen, sind solche Themen nicht relevant, wird sich die Initiative auch nach vielen Jahren nicht konsolidieren etc. etc.

Die Organisation und die Mitarbeit zur Erreichung einer europäischen Initiative ist ein wichtiger Schritt zu einer europäischen Zivilgesellschaft, welche nicht durch enge Regelungen beeinträchtigt werden soll. Die Frustration, wenn eine Initiative kurz vor dem Erreichen des Zieles an solchen Regelungen scheitert, würde jedenfalls auf die Europäische Union übertragen und auch EU-kritische Personen und Medien würden darin lediglich eine Bestätigung für die Ablehnung weiterer Integrationschritte sehen und auch belegen könne. Der Imageschaden für die Europäische Union wäre nur mit sehr viel Aufwand überhaupt behebbar.

#### **Ad 7) Anmeldung geplanter Initiativen**

Frage 1: *Sind Sie der Auffassung, dass ein verbindliches Verfahren zur Anmeldung geplanter Initiativen erforderlich ist?*

JA, mit Einschränkungen.

Unabhängig von jeder Fristsetzung sollten Europäische Bürgerinitiativen lediglich angemeldet werden und mit der Anmeldung eine Publikation auf einer Webseite der Europäischen Union erfolgen. Darin soll die Initiative kurz beschrieben werden, die Initiatoren genannt sein und eine Kontaktadresse.

Mit der Publikation der Initiative sollte zB der Beginn der Unterschriftensammlung verbunden werden. Weitere Publikationen sollen jedoch jedenfalls auf privaten Webseiten zulässig sein.

Die Anmeldung einer Europäischen Bürgerinitiative soll lediglich einer Überprüfung unterliegen, nämlich ob das geplante Thema im Sinne der Gemeinschaftsverträge einer Europäischen Bürgerinitiative überhaupt zugänglich ist. Die Überprüfung der Anmeldung sollte einer gerichtlichen Kontrolle unterstellt werden. Eine ex-post Überprüfung der Eignung des Themas als Europäische Bürgerinitiative durch die Kommission führt bei einer Ablehnung jedenfalls zu einer Frustration, die sich voraussichtlich gegen die Europäische Union als Ganzes richten wird und durch einen geringen Aufwand durch eine ex-ante Kontrolle vermieden werden kann. Der Gegenvorschlag der Kommission zum Vorschlags des Europäischen Parlaments, keine ex-ante-Kontrolle der Zulässigkeit der Initiative durchzuführen, sondern ex-post-Kontrollen, ist auch hinsichtlich des dafür erforderlichen Arbeitsaufwandes nicht verständlich, da die Kontrolle in beiden Fällen nicht mehr Aufwand erfordern wird.

Die Ablehnung einer geplanten Europäischen Bürgerinitiative nach monatelangem Sammeln von Unterschriften aufgrund von formalen Fehlern oder sonstigen Gründen wird kaum dazu beitragen, das Image der Kommission bzw. der Europäischen Union und das Vertrauen in das Institut der Europäischen Bürgerinitiative zu stärken.

*Frage 2: Wenn dem so ist, könnte dies im Wege einer spezifischen Webseite der Europäischen Kommission geschehen?*

Nur dadurch kann ein europäisches Anliegen wie Europäische Bürgerinitiative zu den Unionsbürgern überhaupt transportiert werden.

#### **Ad 8) Anforderungen an Organisatoren – Transparenz und Finanzierung**

*Frage 1: Welche spezifischen Anforderungen sollten für Organisatoren einer Initiative gelten, um Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht sicherzustellen?*

So wenig wie möglich.

Die Beschreibung der Initiative und die Initiatoren sollten meines Erachtens bereits bei der Anmeldung auf der Webseite der Europäischen Union mit einer Kontaktadresse genannt sein.

Die Einhaltung der spezifischen Datenschutzbestimmungen, die von der Kommission im Grünbuch eingemahnt werden, sind bereits im nationalen Recht, auf Grundlage europarechtlicher Vorgaben, umfassend geregelt.

*Frage 2: Teilen Sie die Auffassung, dass Organisationen verpflichtet sein sollten, Auskunft darüber zu geben, wer eine Initiative unterstützt?*

NEIN.

Solange keine Möglichkeit einer wirksamen Sanktion besteht und keine öffentlichen Mittel beigesteuert werden, sind solche Auskunftsverpflichtungen ohne Wirkung und daher als unnötige Regulation abzulehnen. Es ist nicht anzunehmen, dass sich jemand, der eine solche Initiative finanziert, freiwillig anmelden wird, nur weil ein Transparenzgebot besteht und zudem eine Überprüfung kaum möglich ist und auch wenn ein Verstoß festgestellt wird, keine Sanktionen zeigen wird.

Diesbezüglich ist es meines Erachtens besser, die Kontrolle der Zivilgesellschaft und den Medien zu überlassen, die durch ein entsprechendes Interesse an einer Initiative jedenfalls auch versuchen werden, mehr über die Hintergründe zu erfahren. Dadurch wird zudem auch eine europäische Zivilgesellschaft weiter gestärkt.

Die Ansicht der Kommission, dass es nur unabhängige europäische Bürgerinitiative geben soll ist in der Realität wohl kaum zu verwirklichen. Zudem sind auch Unternehmen und Interessensgruppen, die im Grünbuch der Kommission als zu verhinderndes Beispiel für die Instrumentalisierung der Europäischen Bürgerinitiative genannt sind, Teil der Zivilgesellschaft. Wenn diese Unternehmen und Interessensgruppen ein begründetes Anliegen im Rahmen einer europäischen Bürgerinitiative verwirklichen wollen, kann dies, wenn die stimmberechtigten Unionsbürger dies unterstützen, kaum untersagt werden.

Der Kommission ist zuzustimmen, dass das Petitionsrecht an das Europäische Parlament diesbezüglich die Vorlage für die Europäische Bürgerinitiative sein sollte.

### **Ad 9) Überprüfung von Bürgerinitiativen durch die Kommission**

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

JA.

Die Fristsetzung sollte zudem mit einer Devolutionsmöglichkeit an ein anderes Organ verbunden werden.

### **Ad 10) Initiativen zu ein und demselben Thema**

Frage 1: *Sollten Vorkehrungen getroffen werden, um die wiederholte Einbringung von Bürgerinitiativen zu ein und demselben Thema zu vermeiden?*

Frage 2: *Wenn ja, sollten dazu gewisse Hürden oder Fristen eingeführt werden?*

NEIN.

Die Einbringung einer Europäischen Bürgerinitiative ist jedenfalls eine Bereicherung für die demokratische Struktur der Europäischen Union und eine Stärkung einer europäischen Zivilgesellschaft. Daher sollte keine Beschränkung stattfinden, wenn sich mehrere Gruppen Europaweit dem selben oder einem sehr ähnlichen Thema widmen oder wieder widmen wollen.

Die Wahrscheinlichkeit, dass sich Gruppen, die ein gemeinsames Anliegen verfolgen, nicht zusammenschließen und unabhängig von einander eine Million Unterschriften für eine Europäische Bürgerinitiative bei der Kommission einbringen ist meines Erachtens als sehr unwahrscheinlich zu betrachten und in der Praxis wohl eher die Ausnahme als die Regel, so dass sich diesbezüglich eine Regelung dann anbietet, wenn sich dadurch Probleme in operativer oder finanzieller Sicht bei der Kommission tatsächlich ergeben.

Widmen sich tatsächlich mehrere Gruppen von einander unabhängig ein und dem selben Thema, so zeigt dies die besondere Wichtigkeit des Themas und ist daher meines Erachtens als Ansporn für die vertiefte Befassung durch die Kommission zu verstehen und sollte diese nicht behindert werden.

.....

Erklärung: Der Verfasser dieses Statements erklärt seine Zustimmung zur Publikation derselben auf einer Webseite der Kommission der Europäischen Gemeinschaften.

Dr. jur. Anton Schäfer LL.M.