

Vereinigung zur Förderung des Petitionsrechts in der Demokratie e.V.

c/o Reinhard Bockhofer, Max-Planck-Str. 56, D-28357 Bremen, Email: R.Bockhofer@t-online.de

„In der Politik geht nichts von selbst. Nur wenn wir jetzt darauf dringen, dass die Entscheidungen schnell und bürgerfreundlich getroffen werden, wird sich etwas bewegen. Bei der Europäischen Bürgerinitiative geht es auch um das Signal, das die Bürgerinnen und Bürger mit ihr setzen: Die EU ist uns wichtig, wir haben Erwartungen, und wir verlangen Ergebnisse. Damit Europas Sterne leuchten, müssen die Bürgerinnen und Bürger nach ihnen greifen.“

(Eckart D. Stratenschulte, Europäische Akademie in Berlin)

Antworten auf 10 Fragen der Europäischen Kommission (KOM) zum Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative (EBI)

I. Vorbemerkung

Wir begrüßen, dass der Lissabonner Vertrag allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern Chancen eröffnet, die europapolitische Willensbildung zu beeinflussen. Mit der im Vertrag ausgewiesenen „Europäischen Bürgerinitiative“ (EBI) können die Bürger sich mit dem Instrument des Volksbegehrens Gehör verschaffen. Ihre Vorschläge können in allen EU-Ländern frei, ungehindert, staatlicherseits geschützt zirkulieren, beworben und unterzeichnet werden. Bei Erreichen einer festgelegten Mindestzahl von Unterschriften ist die Europäische Kommission verpflichtet, sich mit dem Thema zu befassen. Unionsbürger können ab sofort einen ausgefeilten Gesetzesentwurf oder Antrag vorlegen, zu dem die Kommission ihr Votum erarbeitet und im Falle der Befürwortung mit dem europäischen Parlament und dem Rat hierüber in Verhandlung tritt.

Die Risiken eines Volksentscheids auf europäischer Ebene stehen nicht zur Debatte. Die Macht der repräsentativen europäischen Gremien wird in keiner Weise geschmälert, jedoch die lebendige Auseinandersetzung der Unionsbürger untereinander und mit der Kommission bzw. den europäischen Institutionen gefördert.

Die EBI kann als breit unterstützter Impuls, richtig verstanden und klug genutzt, die als abgehoben empfundenen Institutionen der Europäischen Union gleichsam *auf die Füße stellen*.

Die EBI trägt dazu bei, frühzeitig auf Fehlentwicklungen in der EU aufmerksam zu machen, für Abhilfe einzutreten und auf diese Weise als wichtiges Korrektiv dienen. Nach sorgfältiger Prüfung der Vorschläge unterschiedlichster Art bahnt die EBI im günstigsten Falle dem schonenden Ausgleich tief zerklüfteter Interessenlagen in den 27 Mitgliedsstaaten den Weg und stabilisiert so den inneren Frieden.

II. Fragen und Antworten

1. Würde Ihrer Meinung nach ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedstaaten einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Sinne des Vertrages

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

Ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, also neun Länder, würde einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Sinne des Vertrages durchaus entsprechen. Gleichwohl folgen wir dem EU-Parlament, das sich, um die Hürde nicht zu groß werden zu lassen, für ein Viertel einsetzt: Sieben Länder müssten dann mindestens beteiligt sein.

Zu bedenken geben wir eine stärker differenzierende Lösung (siehe: Ziffer 2).

2. 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?

Folgt man dem Vorschlag des Europäischen Parlaments, müssen sich mindestens 0,2 Prozent der Bevölkerung aus mindestens sieben Staaten beteiligen und zusammen auf eine Million Unterstützer kommen. Eine solche Setzung befürworten wir.

Um jedoch den Anreiz zu erhöhen, möglichst viele Länder in die Willensbildung einzubinden, empfehlen wir die Verknüpfung der Fragen 1 und 2:

Werden die Anforderungen in einem Punkt reduziert, sollen sie in einem anderen Punkt erhöht werden – und umgekehrt. Je mehr es einer EBI gelingt, eine länderübergreifende Öffentlichkeit anzusprechen und in die Unterschriftenaktion einzubinden, desto niedriger kann auch der Schwellenwert pro teilnehmendem Land ausfallen.

Wir halten eine einfach überschaubare Staffelung für erwägenswert, z.B. 0,3 % der Gesamtbevölkerung eines jeden Mitgliedsstaates als geeigneten Schwellenwert anzusetzen, wenn sich nur fünf, sechs Länder beteiligen. Sind sieben bis siebzehn Länder mit von der Partie, genügen 0,2 Prozent; ab 18 Länder wären 0,1 % ausreichend.

Das Gros der Unionsbürger wird sich voraussichtlich nicht an einer EBI beteiligen – mit der Höhe der Mitzeichner steht und fällt aber das europapolitische Gewicht der Bürgerinitiative. So wünschenswert eine hohe Länderbeteiligung auch ist, die Quoren für Initiativen dürfen nicht zu hoch noch zu niedrig angesetzt sein, wenn das Volksbegehren als Mittel der Teilhabe im politischen Alltag der EU schrittweise Autorität und Ansehen erlangen soll.

Diese Empfehlungen geben wir auf der Basis der Ergebnisse der vergangenen Wahlen zum Europäischen Parlament: Mitte 2009 lebten in den 27 EU-Mitgliedstaaten annähernd 500 Millionen Menschen; 378 Millionen waren wahlberechtigt (= 75,6 %). Die Wahlbeteiligung lag bei niedrigen 43 %, nur 161.580.000 Bürger haben gewählt. Gemessen an der Einwohnerzahl werden durch den letzten Wahlakt rechnerisch also nur 32,3 % der Bevölkerung durch das Europäische Parlament repräsentiert – zwei Drittel der Einwohner nicht! Eine überzeugende Repräsentativität bzw. Legitimation ist das nicht. Umso wichtiger wäre – zwischen den Wahlen – die intensive Rückkoppelung zwischen Wählern und Gewählten.

3. (3a) 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? (3b) Wenn nicht, welche anderen Optionen halten Sie für geeignet und weshalb?

(3a). Es sollte der Versuch gewagt werden, die Frage des Mindestalters möglichst EU-weit zu vereinheitlichen; im Falle der Nichteinigung mögen vorerst länderspezifische Vorgaben gelten.

(3b) Die Akzeptanz europäischer Institutionen schwindet. Immer mehr Menschen kehren dem politischen Prozess den Rücken zu (siehe: Wahlbeteiligung). Eine Senkung des Teilnahmealters bei der EBI von 18 auf 16 Jahre könnte helfen, der Resignation entgegenzuwirken. Junge Menschen früher an die Politik in Europa heranzuführen müsste in dieser Ausgangslage das Ziel sein, damit sie schneller ihre Mitverantwortung erkennen. Wer Politikverdrossenheit verhindern will, sollte dafür eintreten, dass Jugendliche an Debatten der Gesellschaft verstärkt mitwirken können und sich auch im Rahmen der EBI äußern dürfen. Wir halten 16 Jahre für ein gutes Alter. Mit 16 Jahren können schon viele Jugendliche mitdiskutieren und ihre Entscheidungen argumentativ vertreten.

Junge Teilnehmer, die ein Dokument vorweisen (z.B. Ausweis, Schülerschein, Führerschein, schriftliche Erklärung mit Namen, Altersangabe, Adresse und Unterschrift), sollten sich an der EBI beteiligen dürfen, ohne im Wählerverzeichnis der 27 Länder aufgeführt sein zu müssen. Der Verwaltungsaufwand ist so gering wie möglich zu halten.

Der Verzicht des Lissabon-Vertrags auf die Einführung von Volksentscheiden kann als zusätzliches Argument dienen, auch jungen Menschen die Teilnahme zu gestatten, zumal der Souverän mit einem petitiven Begehren ja nur eine Anregung unterzeichnet und keine konstituierende Entscheidung im Rechtssinne trifft. Die Herabsetzung des Teilnahmealters könnte durchaus auch probeweise erfolgen und in fest umrissenen zeitlichen Etappen überprüft und neu verhandelt werden.

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

Die schriftliche Abfassung der EBI sollte folgende Elemente enthalten: 1. eine Bezeichnung, 2. das Hauptziel, 3. eine vorab geklärte Aussage zur Zuständigkeit der EU hinsichtlich des Begehrens, 4. den Text des Begehrens, gegebenenfalls ein ausformulierter Vorschlag eines Rechtsaktes mit knapp gefassten Angaben zum Kontext sowie 5. eine Begründung. Aus pragmatischen Gründen und zur Erleichterung der Kampagnenfähigkeit sollte vielleicht eine maximale Zahl an Wörtern oder Zeichen empfohlen werden, z.B. 1500 Wörter.

5. (5a) Sollte es Ihrer Meinung nach EU-weit gemeinsame Verfahrensregeln für die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten geben? (5b) Welcher Spielraum sollte den Mitgliedstaaten gelassen werden, um spezifische Vorkehrungen auf nationaler Ebene zu treffen? (5c) Sind spezifische Verfahren notwendig, um sicherzustellen

len, dass EU-Bürger ungeachtet ihres Aufenthaltslandes eine Bürgerinitiative unterstützen? (5d) Sollten Bürger die Möglichkeit haben, sich online an Bürgerinitiativen zu beteiligen? (5e) Wenn ja, welche Sicherheits- und Authentifizierungsmerkmale sind vorzusehen?

(5a) Unserer Meinung nach sollte es EU-weit möglichst gemeinsame Verfahrensregeln für die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten geben.

(5b) Im Falle der Nichteinigung sollten die einzelnen Länder vorerst mit ihren jeweiligen Entscheidungen Erfahrungen sammeln und untereinander austauschen.

(5c) Alle Unionsbürger werden qua Informationsblatt zur jeweiligen EBI auf das Problem hingewiesen. Unionsbürger, die über zwei Staatsangehörigkeiten verfügen, werden aufgefordert, nur an einem Ort ihre Unterschrift zu leisten. Im Übrigen sollten sie einen Vertrauensvorschuss genießen.

(5e) Die Berechtigung der Teilnehmenden an der EBI wird in den jeweiligen Ländern bei Erreichen des Quorums stichprobenartig ermittelt. Vor Beginn der Sammlung von Unterschriften sollte, um engagierte Unionsbürger vor ruinösen Anstrengungen zu schützen, abgeklärt sein, ob die EBI zulässig ist bzw. in die Zuständigkeit der EU fällt. Bei Zurückweisungen durch die Kommission soll eine gerichtliche Klärung möglich sein.

(5d) Alle Bürger sollten sich grundsätzlich *online* an der EBI beteiligen können.

(5e) Der Deutsche Bundestag, das schottische Parlament sowie das Bundesland Bremen bieten z.B. für Petitionen per Internet Lösungen für Authentifizierungsmerkmale an, auf welche die Kommission zurückgreifen könnte.

5. Sollte ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften vorgegeben werden? Wenn ja, halten Sie den Zeitraum von einem Jahr für angemessen? Wie lange sind die Fristen, innerhalb derer eine solche Initiative erfolgreich sein muss?

Wir halten den Zeitraum von maximal einem Jahr für ausreichend. Sonderfälle bedürfen der besonderen Begründung sowie der Zustimmung der Kommission.

6. (7a) Sind Sie der Auffassung, dass ein verbindliches Verfahren zur Anmeldung geplanter Initiativen erforderlich ist? (7b) Wenn dem so ist, könnte dies im Wege einer spezifischen Website der europäischen Kommission geschehen?

(7a) Nach Anmeldung einer EBI bei der Kommission sollte eine Vorprüfung innerhalb eines Monats erfolgen, ob die Zuständigkeit der EU in der speziellen Sachfrage gegeben ist. Erreicht die EBI innerhalb von sechs Wochen 0.03 % Unterstützer in zwei Ländern, ist die Kommission verpflichtet, die Initiative in allen offiziellen EU-Sprachen im Amtsblatt zu veröffentlichen.

Wie die Menschen sich für die Bürgerinitiative registrieren lassen, ist vorerst wohl nur länderspezifisch zu lösen, z.B. auf Bürgerämtern, per Fax und Brief, per Mailadresse an die Initiatoren und nach den in den verschiedenen Ländern jeweils üblichen Auflagen für Unterschriftensammlungen für Bürgerinitiativen, Volksinitiativen, Volksbegehren.

(7b) Ja.

8. (8a) Welche spezifischen Anforderungen sollten für Organisatoren einer Initiative gelten, um Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht sicherzustellen? (8b) Teilen Sie die Auffassung, dass Organisationen verpflichtet sein sollten, Auskunft darüber zu erteilen, wer eine Initiative unterstützt und finanziert?

(8a) Transparenz: Zu fordern ist von jeder Organisation, die eine EBI in Umlauf bringt und fördert, die Bereitschaft zu freiwilliger, offensiver Selbstauskunft. Eine solche Haltung dient letztlich auch den Zielen einer Organisation, da sie das Vertrauen von Spendern, Kooperationspartnern und der Öffentlichkeit in die Organisation vergrößert und somit die Werbung um Spenden, um ehrenamtliche Dienste und sonstige Unterstützung erleichtert. Selbstauskünfte verhindern, dass bei ideellen und materiellen Förderern das Gefühl entsteht, dass sie nicht wissen, für wen sie sich einsetzen oder was sie eigentlich tun. Je mehr die EBI die *Kultur der Transparenz* pflegt, desto mehr gewinnt die Initiative an Überzeugungskraft und erhöht die Mitmachbereitschaft. Demokratische Rechenschaftspflicht: Demokratische Rechenschaftspflicht sollte eingefordert werden. Allen an einer EBI mitwirkenden Organisationen ist zu raten – eingegrenzt auf die Aktion –, ihre Zwecke, Prinzipien, Vorgehensweisen, Beziehungen, Ergebnisse sowie Einnahmen und Ausgaben auf Nachfrage offenzulegen.

(8b) Ja, unbedingt. Die Kommission wird vermutlich von finanzkräftigen Lobbyorganisationen mit ihren zahlreichen Mitarbeitern und Einflusskanälen dominiert. Es ist unwahrscheinlich, dass Bürgerinitiativen, die sich durch hohe Unterzeichnerzahlen vergleichsweise offen zu legitimieren versuchen, daran etwas ändern; auch nicht daran, dass sich starke Organisationen mehr oder minder verdeckt des neuen Instruments der EBI bedienen. Umso wichtiger ist der Versuch, Rechenschaftspflicht und Transparenz einzufordern und Unterlassungen aufzudecken und öffentlich zu rügen.

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

Ja, grundsätzlich drei Monate. Mit knapper Begründung der Kommission kann die Frist auf sechs Monate erhöht werden; bei besonders komplizierten Vorgängen: maximal auf zwölf Monate. Der Weg vom Start einer EBI zum Rechtsakt ist steinig und langwierig; die Fristen im Ablauf sollten nicht ohne Not oder gar mutwillig überdehnt werden.

10. Sollten Vorkehrungen getroffen werden, um die wiederholte Einbringung von Bürgerinitiativen zu ein und demselben Thema zu vermeiden? Wenn ja, sollten dazu gewisse Hürden oder Fristen eingeführt werden?

Ja.– Eine Wiederholung sollte immer erst nach Beginn einer neuen Amtszeit der Kommission möglich sein. Nur wenn neue Umstände, überraschende Entwicklungen, neue Tatsachen, z.B. Gesetzesänderungen, geltend gemacht werden, fallen diese nicht unter das Verbot der Wiederholung.

Bremen, den 26. Januar 2010

i.A. Reinhard Bockhofer

