

Das Bürgerbegehren nach dem Vertrag von Lissabon

Motor der Europäischen Zivilgesellschaft
oder: „*We are the 0.3 percent!*“

RRef. Elmar Herding

A 502 „Praxis des Europäischen Parlaments“ | Dr. Bauer / Dr. Philipp

Aufbau

2

- I. Einführung
- II. Primärrechtliche Grundlagen
- III. Ausgestaltung durch die EU-Verordnung über die Bürgerinitiative
 1. Exkurs: Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV
 2. Gesetzgebungsprozess und Streitpunkte
 3. Verfahren und Bedingungen der EBI
- IV. Kritik
- V. Fragen & Diskussion
- VI. Literatur

I. Einführung

3

- Europäisches Bürgerbegehren = ugs. für Europäische Bürgerinitiative (EBI)
- eingeführt durch Vertrag von Lissabon, in Kraft seit 01.12.2009
- geregelt in Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 24. Abs. 1 AEUV
- wegen Umsetzungsauftrag Ermöglichung erst durch Verordnung
- nähere Ausgestaltung durch EU-VO Nr. 211/2011, Geltung ab 01.04.2012
- Instrument der direkten Demokratie: Unionsbürger können bewirken, dass sich Europäische Kommission (KOM) mit einem bestimmten Thema befasst, sofern diese nach EUV/AEUV zuständig ist
- keine Änderung des Primärrechtes, kein Volksentscheid
- Verpflichtung, das Begehren der Bürgerinitiative in eine Gesetzesinitiative umzusetzen besteht nicht (str.)
- Bürgerinitiative ergänzt Petitionsrecht, sowie Möglichkeit der Beschwerde bei Europäischem Bürgerbeauftragten (Vertrag von Maastricht, 1993)

I. Einführung

- Wahrnehmung eines Demokratiedefizits durch EU-Bürger, Folge ist sinkende Unterstützung der EU, Europa-Skepsis
- seit Anfang der 90er Jahre Suche nach alternativen Demokratisierungs- und Legitimationssträngen, va. in Politik- und Rechtswissenschaft
- EBI spielt zunächst keine Rolle in Konventsberatungen, Artikel über partizipative Demokratie sieht lediglich mehr Transparenz vor
- Petitionsausschuss des Europäischen Parlaments (EP) plädiert 2002 in Jahresbericht erstmals für EBI, Präsidium signalisiert Ablehnung
- Vertreter des Dt. Bundestags reicht 2003 Kompromissantrag ein, unterzeichnet von 66 von 105 Konventsmitgliedern, Aufnahme der EBI durch Präsidium
- Artikel I-47 Abs. 4 EU-Verfassung (Rom 2004, gepl. in Kraft treten Nov. 2006 nach ablehnenden Referenden in Niederlande und Frankreich gescheitert)

II. Primärrechtliche Grundlagen

5

- Art. 11 Abs. 4 EUV
- Art. 24 Abs. 1 AEUV

(Vertrag von Lissabon v. 13.12.2007
in Kraft seit 01.12.2009)

Art. 11 Abs. 4 EUV

6

- (1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.
- (2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.
- (3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.

(4) 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 Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.

Art. 11 Abs. 4 EUV

7

angelegte Streitpunkte

- Begriff der „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“
nur wenige < Erheblichkeitsschwelle < Mehrheit
 - Literatur: Ein Fünftel (= 5 MS), vgl. Ruffert, in: Callies/Ruffert
 - Parlament: Ein Viertel (= 7 MS), arg. e. Art. 76 AEUV (Initiativrecht eines Viertels der MS im Bereich PJZS und Verw.-Zusammenarbeit)
 - Kommission: Ein Drittel (= 9 MS), arg. e. Art. 20 EUV (an Verstärkter Zusammenarbeit müssen mind. neun Mitgliedstaaten beteiligt sein)
- weiter Gestaltungsspielraum des europäischen Gesetzgebers
- Pflichten der Kommission bei „erfolgreicher“ EBI
 - tvA: Pflicht zur Umsetzung besteht
 - tvA: kein Vorschlag nur in Ausnahmefällen (ratio legis, effet utile)
 - wohl hM: keine Verpflichtung, Verweis auf Wortlaut, „Aufforderung“ ist keine Verpflichtung

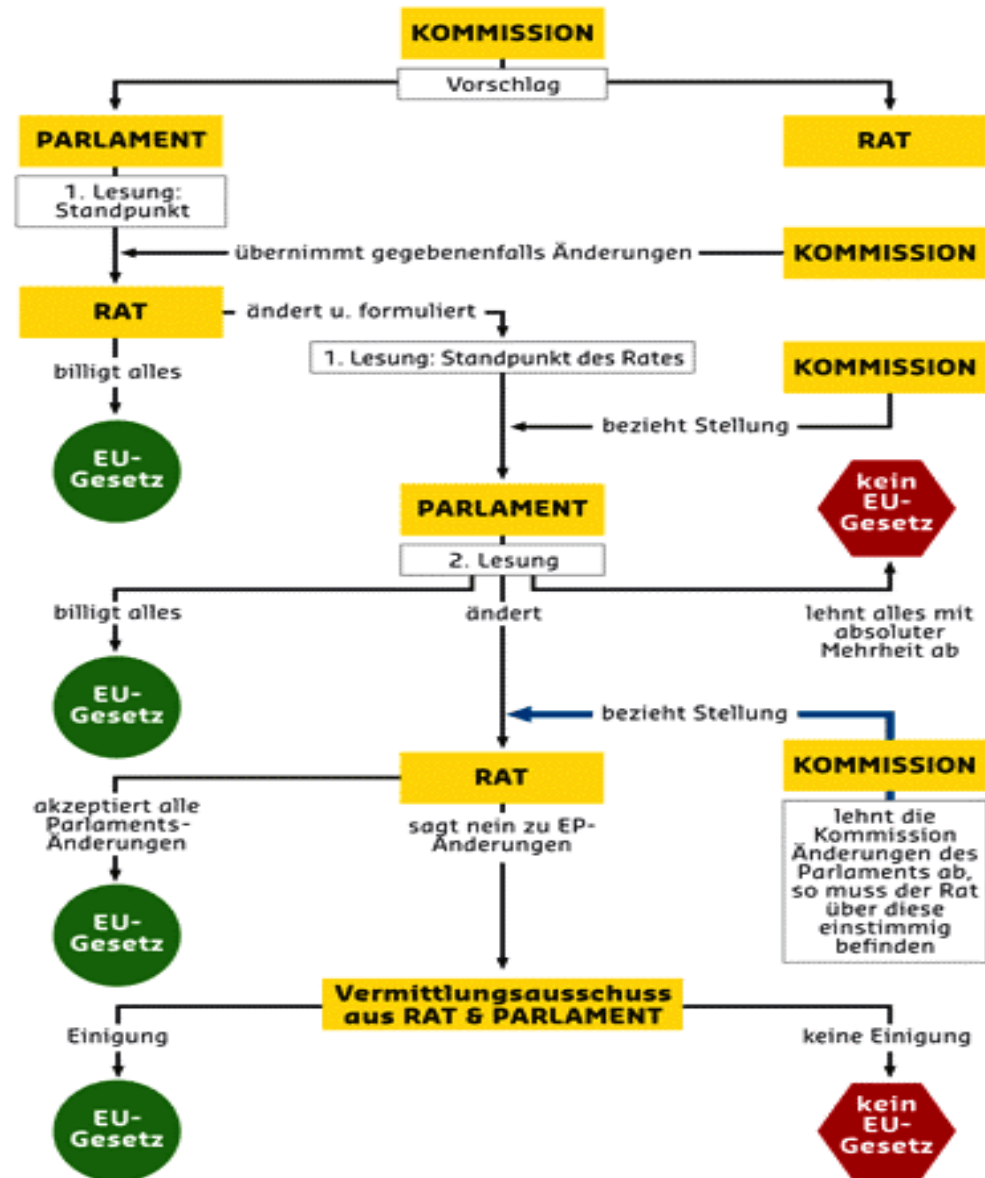
Art. 24 Abs. 1 AEUV

- Die Bestimmungen über die **Verfahren und Bedingungen**, die für eine Bürgerinitiative im Sinne des Artikels 11 des Vertrags über die Europäische Union gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, werden vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** durch **Verordnungen** festgelegt.
- Jeder Unionsbürger besitzt das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament nach Artikel 227.
- Jeder Unionsbürger kann sich an den nach Artikel 228 eingesetzten Bürgerbeauftragten wenden.
- Jeder Unionsbürger kann sich schriftlich in einer der in Artikel 55 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union genannten Sprachen an jedes Organ oder an jede Einrichtung wenden, die in dem vorliegenden Artikel oder in Artikel 13 des genannten Vertrags genannt sind, und eine Antwort in derselben Sprache erhalten.

III. Ausgestaltung durch EU-VO

9

1. Exkurs: ordentliches Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 EUV



Quelle:

Europäisches Parlament, Informationsbüro
für Deutschland, www.europarl.de,
Abruf: 20.11.2011

III. Ausgestaltung durch EU-VO

2. Gesetzgebungsprozess und Streitpunkte (1/2)

- EP fordert bereits im Mai 2009 Kommission auf, Vorschlag vorzulegen
- Rat (MR) folgt im Dezember 2009
- Grünbuch der Kommission im November 2009
- Öffentliche Konsultation bis Januar 2010
- Vorschlag der Kommission im März 2010
- Standpunkt des Europäischen Parlaments vom 15.12.2010
- Rates billigt Standpunkt des EP am 14.02.2011 einstimmig
- Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative“
- Ausfertigung am 16.02.2011 durch die Präsidenten von EP und Rat
- Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 11.03.2011 (L65/1)
- Geltung ab 01.04.2012 (Art. 23 EU-VO)

III. Ausgestaltung durch EU-VO

11

2. Gesetzgebungsprozess und Streitpunkte (2/2)

- „Staatsangehörige einer **erheblichen Anzahl** von Mitgliedstaaten“
 - ▣ im Rahmen der Anhörung durch KOM tritt EP für ein Viertel als Schwellengröße ein
 - ▣ KOM-Vorschlag sieht hingegen ein Drittel vor
 - ▣ Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) stimmt einstimmig für Änderung auf ein Fünftel
 - ▣ „Einigung“ im Standpunkt des EP auf ein Viertel
- Anforderungen an **organisatorischen Unterbau** der EBI
 - ▣ Kommission/Rat: jede natürliche oder juristische Person
 - ▣ EP: Bürgerausschuss aus mind. sieben Bürgern aus mind. sieben Mitgliedsstaaten
Arg.: Bürgerrecht nur für natürliche Personen, Gewährleistung der Transnationalität, Sprech- und Verhandlungsfähigkeit
- **weitere Änderungen** ggü. KOM-Vorschlag: Öffentlichkeits-Information durch KOM, Kriterienkatalog statt Zulässigkeitsprüfung nach 300.000 Unterschriften, Angabe der Finanzmittel, Open-Source-Software, Empfang erfolgreicher EBIs durch KOM/EP

III. Ausgestaltung durch EU-VO

12

3. Regelungsinhalt: Verfahren und Bedingungen der EBI (1 / 3)

- Organisatoren der EBI (wahlberechtigte Unionsbürger) bilden Bürgerausschuss mit mind. 7 Mitgliedern aus mind. 7 verschiedenen Mitgliedsstaaten, benennen Kontaktpersonen (Art. 3 EU-VO).

- Anmeldung der EBI bei der KOM mit Angaben nach Anh. II (Art. 4 Abs. 1 EU-VO):
 1. Name (100 Zeichen)
 2. Gegenstand (200 Zeichen)
 3. Beschreibung der Ziele (500 Zeichen)
 4. Benennung der relevanten Vertragsvorschriften
 5. Daten der Mitglieder des Bürgerausschusses
 6. derzeitige Unterstützungs- und Finanzierungsquellen

III. Ausgestaltung durch EU-VO

13

3. Regelungsinhalt: Verfahren und Bedingungen der EBI (2/3)

- KOM prüft, ob Verfahrensvorschriften eingehalten sind und registriert EBI, sofern (Art. 4 Abs. 2 EU-VO):
 - die geplante Bürgerinitiative nicht **offenkundig außerhalb des Rahmens** liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen
 - die geplante Bürgerinitiative nicht **offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös** ist
 - die geplante Bürgerinitiative nicht **offenkundig gegen die Werte der Union** nach Art. 2 EUV (Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte einschl. Minderheitenrechte) verstößt
- Sammlung der Unterstützungsbekundungen innerhalb von 12 Monaten nach Formular Anh. III (Art. 5 EU-VO): Name, Wohnsitz, Geburtsdatum, -Ort, Staatsangehörigkeit, Datum, Unterschrift

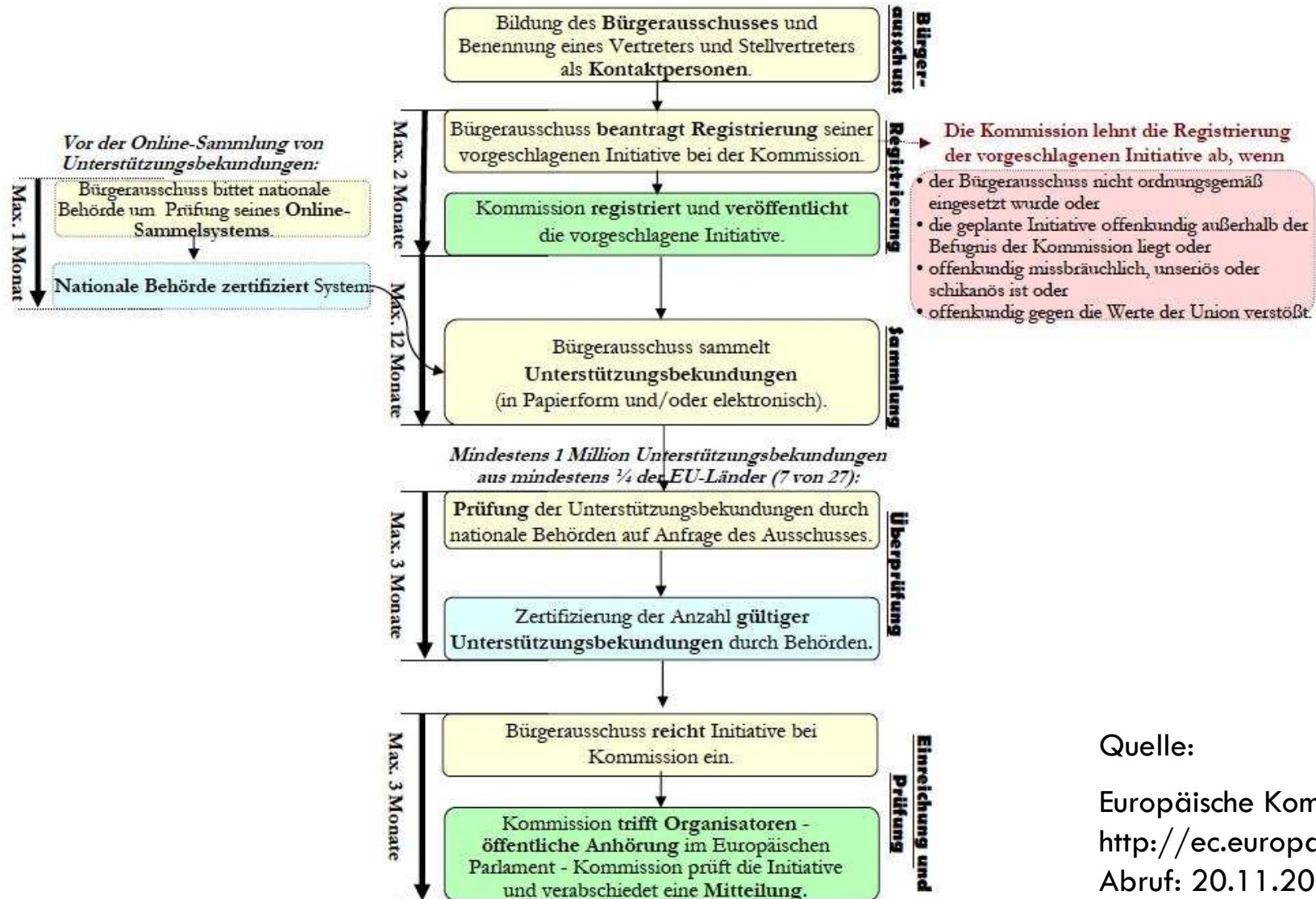
III. Ausgestaltung durch EU-VO

14

3. Regelungsinhalt: Verfahren und Bedingungen der EBI (3/3)

- Bei **Online-Sammelsystem** ist Bescheinigung erforderlich, dass diesen bestimmten Anforderungen (Schutz vor Manipulation, Datenschutz) gerecht wird. Diese wird innerhalb eines Monats erteilt.
- KOM richtet entsprechende **Open-Source-Software** ein (Art. 7 EU-VO).
- **Qorum** (Art. 7 EU-VO): in mind. ein Viertel der Mitgliedsstaaten erfüllen Unterzeichner Mindestzahl in Anhang I (= jew. Mitglieder des EP x 750, Anh. wird durch KOM angepasst)
- **Vorlage** der Unterstützungsbekundungen bei zuständigen Behörden, Überprüfung innerhalb von 3 Monaten, Ausstellen einer **Bescheinigung** (Art. 8 EU-VO)
- **Vorlage** der EBI bei der KOM (Art. 9 EU-VO)
- KOM veröffentlicht EBI im Register, empfängt Organisatoren, und **legt** innerhalb von 3 Monaten weiteres **Vorgehens bzw. Verzicht** hierauf, sowie Gründe hierfür **dar** (Art. 10 EU-VO), Anhörung im EP (Art. 11 EU-VO)

III. Ausgestaltung durch EU-VO



Quelle:

Europäische Kommission,
<http://ec.europa.eu>,
 Abruf: 20.11.2011

IV. Kritik

16

Pro - Argumente

- Erhöhung der Legitimation der EU, Beitrag zur Reduzierung des Demokratiedefizits
- Verstärkung des Impulses zur Kontrolle der EU-Organe
- Wachsendes Verständnis für EU-Politik
- Politische Auseinandersetzung wird lösungsorientierter
- Agenda-Setting durch bislang ausgeschlossene Gruppierungen
- Förderung von gesellschaftlicher Integration und Pluralismus
- Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit
- Herausbildung transnationaler Diskurse, Entstehung europäischer Interessen- und Wertegemeinschaften

IV. Kritik

17

Contra - Argumente

- Erfolg bringt nur Befürwortung durch relevante Minderheit zum Ausdruck, Haltung der Mehrheit der Unionsbürger bleibt unklar
- Widerspruch zu Mehrheitsprinzip (0,3 % der wahlberechtigten Unionsbürger)
- beträchtlicher Organisations- und Verwaltungsaufwand für Organisatoren und MS, EBIs können nur durch ohnehin finanzstarke Einrichtungen durchgeführt werden
- Initiatoren stehen bei Ablehnung keine Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung
- keine zentrale Online-Sammlung bei Kommission (vgl. E-Petition)
- Lern- und Transnationalisierungseffekte begrenzt

Vorschlag

- EP bzw. Rat sollten GO anpassen, Auseinandersetzung mit EBI „vor dem Votum der Kommission und unabhängig davon“ → Gebrauchmachen von eigenem Aufforderungsrecht (Maurer/Vogel)
- aktuell (§ 203a GO EP): „Petitionsausschuss [überprüft], ob sich Aufforderung auf seine Arbeit auswirken kann“

V. Fragen und Diskussion

18



VI. Literatur

19

- zur Einführung: Wikipedia.
Link: http://de.wikipedia.org/wiki/Europäische_Bürgerinitiative

- Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 EUV Rn. 23-30

- Ulrike Hornung: Die Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative - mit Vollgas und angezogener Handbremse zu mehr Demokratie in Europa?. In: Recht und Politik. Nr. 2, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2011, S. 94-102.

- Andreas Maurer, Stephan Vogel: Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen. SWP-Studie, Berlin 2009.
Link: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S28_mrr_vogel_ks.pdf

Vielen Dank für Ihre/eure
Aufmerksamkeit!