

Öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative – Stellungnahme

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ermöglicht es Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern¹ die Europäische Kommission zur Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlages im Rahmen ihrer Befugnisse aufzufordern. Themen, die aus Sicht der Unionsbürger nicht ausreichend Beachtung finden, können so aktiv auf die Tagesordnung der Europäischen Union (EU) gesetzt werden.²

Die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (VO (EU) Nr. 211/2011)³ etablierte mit der EBI ein Instrument, das einen transnationalen Kommunikationsprozess ermöglichen und damit grundsätzlich die Attraktivität europäischer Themen und Debatten auch für nationale Medien und damit einhergehend für die Unionsbürger steigern kann. Die EBI ist allerdings in ihrer jetzigen Ausgestaltung nicht in der Lage eine europäische Öffentlichkeit zu fördern oder gar aufzubauen, da sie sich einerseits vor allem an in finanzieller und bildungstechnischer Hinsicht privilegierte Gruppen der Gesellschaft richtet und andererseits für die Initiatoren in der derzeitigen Umsetzungsform zu große politische und organisatorische Herausforderungen bestehen.⁴

Aus diesen Gründen ist zu begrüßen, dass die Europäische Kommission Verbesserungsvorschläge zu erkannten Mängeln in den bestehenden Regelungen und Verfahren zur EBI im

Rahmen der öffentlichen Konsultation einholen möchte.

Im Folgenden wird näher auf die bestehenden Schwierigkeiten und entsprechende Verbesserungsempfehlungen zum EBI-Verfahren eingegangen. Dabei konzentriert sich diese Stellungnahme auf zwei Verbesserungsmöglichkeiten zur derzeit geltenden Verordnung.

Verbesserungsempfehlungen zur derzeit geltenden Verordnung:

1. Entwicklung einer netzwerkbildenden Internetplattform zur Erleichterung der Bildung eines Bürgerausschusses als Voraussetzung für die Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative
2. Übertragung der Verantwortung für Übersetzungen an die EU

zu 1) Entwicklung einer netzwerkbildenden Internetplattform zur Erleichterung der Bildung eines Bürgerausschusses als Voraussetzung für die Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative

Zur Einreichung einer Bürgerinitiative ist nach Artikel 3 Absatz 2 der VO (EU) Nr. 211/2011 ein Bürgerausschuss zu bilden, der aus mindestens sieben Unionsbürgern besteht, die in sieben verschiedenen Mitgliedsstaaten ansässig sind. Diese Anforderung soll eine gewisse geographische Repräsentativität für eine europäische

¹ Es sind stets Personen männlichen und weiblichen Geschlechts gleichermaßen gemeint; aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet.

² Vgl. Europäische Kommission: <https://www.boell.de/de/2013/09/06/die-europaeische-buergerinitiative-ein-huerdenlauf>, 11.08.2017.

³ Die Verordnung stützt sich auf die primärrechtliche Verankerung der EBI in den Art. 11 Abs. 4 EUV und 24 Abs. 1 AEUV.

⁴ Vgl. Hieber 2014, S. 91f.; Vgl. Hrbek 2012, S. 43.

Bürgerinitiative sicherstellen. Gleichzeitig führt diese Grundvoraussetzung jedoch dazu, dass die Bildung eines Bürgerausschusses hauptsächlich privilegierten Unionsbürgern vorbehalten ist. Denn nicht nur ein hoher Bildungsgrad und überdurchschnittlich ausgeprägte Fremdsprachenkenntnisse, sondern auch ein internationaler Bildungs- oder Karriereverlauf sind faktisch zum Aufbau eines transnationalen Netzwerks und damit zur Bildung eines Bürgerausschusses notwendig.⁵ Damit dürfte dem Großteil der Unionsbürger die vollumfängliche Nutzung des Instruments der EBI kaum möglich sein.

Des Weiteren ist die Unterstützung eines Bürgerausschusses durch etablierte politische Organisationen notwendig, um den hohen Ressourcenaufwand einer Bürgerinitiative bewältigen zu können. Denn diese verfügen über eine Organisationsstruktur, eine Mitgliederbasis und finanzielle Ressourcen für größere Kampagnen zur Unterschriftensammlung. Auch ermöglichen diese eine starke Vernetzung mit anderen Organisationen sowie den Zugang zu Medien und der Öffentlichkeit.⁶

Um das Agenda-Setting-Instrument für möglichst viele Unionsbürger nutzbar zu machen und damit auch die demokratische Legitimation der EU sowie den europäischen Integrationsprozess zu stärken⁷, wird die Entwicklung einer öffentlichen Internetplattform zur Netzwerkbildung vorgeschlagen. Auf dieser sollen einzelne EU-Bürger die Möglichkeit bekommen, eigene Ideen zu einem Initiativanliegen zu präsentieren, um so ortsungebunden Gleichgesinnte zur Bildung eines Bürgerausschusses finden und schrittweise das für ein

EBI-Verfahren notwendige Netzwerk mit anderen Unionsbürgern oder auch Organisationen aufbauen zu können.

Zwar würde auch weiterhin für Bürger ohne ausreichende Fremdsprachenkenntnisse das Problem der Sprachbarrieren bestehen, dieses könnte allerdings zum Teil dadurch ausgeräumt werden, dass sich auf den ersten Eintrag eines Initiativanliegens weitere Interessierte oder etablierte Organisationen in der entsprechenden Ausgangssprache melden und diese über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen, um das Initiativanliegen voranzutreiben. Selbst wenn die Bildung eines Bürgerausschusses nicht zustande kommen sollte, so würde die beschriebene digitale Infrastruktur dennoch eine Plattform für einen aktiven Austausch über europäische Themen schaffen und den Unionsbürgern das politische System der EU näherbringen.

Des Weiteren würde der gesamte Zugang zu einem EBI-Verfahren durch eine solche Internetplattform leichter und benutzerfreundlicher, da diese bereits in einer der Bürgerinitiative vorgeschalteten Phase der Ideenfindung und -artikulierung ansetzt. Es bestünde nicht mehr zwingend die Voraussetzung, dass ein Unionsbürger, der sich aktiv in der EU einbringen möchte, bereits über ein transnationales Netzwerk verfügen muss, um Unionsbürger anderer Mitgliedsstaaten für die Bildung eines Bürgerausschusses begeistern zu können.

Die Gestaltung und der Aufbau der Plattform könnten zudem die Prüfung einer der Bedingungen für die Registrierung einer Bürgerinitiative nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der VO (EU) Nr. 211/2011 unterstützen. Danach ist von der Kommission zu prüfen, ob die geplante Bürgerinitiative nicht offenkundig außerhalb des

⁵ Vgl. Quittkat 2013: <https://www.boell.de/de/2013/09/06/die-europaeische-buergerinitiative-ein-huerdenlauf>, 11.08.2017.; Vgl. Quittkat 2012, S.70f.

⁶ Vgl. Hrbek 2012, S. 44.

⁷ Vgl. Ponzano 2012, S.36.

Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen.⁸ Allein die durchzuführende Prüfung der Verbandskompetenz der Europäischen Union in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip setzt ein bestimmtes Vorwissen über die EU voraus, das über Grundkenntnisse hinausgeht. Zusätzlich ist ebenfalls die Organkompetenz der Europäischen Kommission zu beachten, so dass sich für die Initiatoren insgesamt eine komplexe Prüfung ergibt. Auch die bisher gemachten Erfahrungen mit Bürgerinitiativen zeigen, dass „eine große Zahl der vorgeschlagenen Bürgerinitiativen offenkundig nicht in die Zuständigkeit der Kommission fällt“⁹. Dies zeigt somit, dass die Initiatoren durch die hohe Komplexität dieser Prüfung vor eine große Herausforderung gestellt werden und diesen eine Hilfestellung an die Hand gegeben werden sollte. Die von der Kommission zur Verfügung gestellte digitale Infrastruktur in Form einer Internetplattform sollte daher so programmiert sein, dass im Prozess der Veröffentlichung eines Anliegens auf der Internetseite, dieses durch vorgegebene Auswahlmöglichkeiten einem Kompetenzbereich der Kommission zuzuordnen ist. Dies würde eine erste automatische „Vorprüfung“ ermöglichen. Können Initiatoren ihr Anliegen nämlich keinem Kompetenzbereich der Kommission zuordnen, werden sie – noch vor dem Prozess der Bildung eines Bürgerausschusses – von der Plattform informiert, dass eine solche Initiative aufgrund fehlender EU-Kompetenzen nicht weiterverfolgt werden sollte oder so angepasst werden muss, dass sie in den Befugnisbereich der Kommission fällt. Zudem bestünde die Möglichkeit innerhalb der Aufbereitung der Internetplattform entsprechende Erläuterungen zu den Verbands- und Organkompetenzen anzubringen

und damit das Verständnis über das politische System der Europäischen Union zu erhöhen.

Die vorgeschlagene digitale Infrastruktur könnte beispielsweise an die bestehende Internetseite zur EBI (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>) angeknüpft werden. Die Infrastruktur der Internetplattform sollte zudem in allen Amtssprachen der EU zur Verfügung stehen.

zu 2) Übertragung der Verantwortung für Übersetzungen an die EU

Sofern ein Vorschlag die genannten Hürden der Bildung eines Bürgerausschusses und die Zulässigkeitsprüfung überwindet, wird diese registriert. Danach kann die registrierte Initiative von den Organisatoren einer EBI in anderen Sprachen zur Verfügung gestellt werden, um möglichst viele Unionsbürger als potenzielle Unterstützer zu erreichen. Die Übersetzungen liegen gemäß Artikel 4 Absatz 1 der VO (EU) Nr. 211/2011 allerdings in der Verantwortung der Organisatoren einer Bürgerinitiative. Nach dem Bericht der Kommission über die Anwendung der VO (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative¹⁰ hatten die Organisatoren in der Vergangenheit Schwierigkeiten, die erforderliche Genauigkeit ihrer Übersetzung zu gewährleisten.¹¹ Auch trotz der übermittelten Anmerkungen der Kommission, die vor Veröffentlichung der Übersetzungen prüft, „ob keine offenkundigen, signifikanten Unstimmigkeiten zwischen der Übersetzung und der Originalfassung des Titels, des Gegenstands und der Ziele der vorgeschlagenen Initiative bestehen“¹², waren teilweise mehrfach Überarbeitungen durch die Organisatoren notwendig, um die erforderliche Genauigkeit zu gewährleisten.

⁸ Vgl. Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der VO (EU) Nr. 211/2011.

⁹ Europäische Kommission 2015, S.16.

¹⁰ COM (2015) 145 final.

¹¹ Vgl. Europäische Kommission 2015, S.16.

¹² Europäische Kommission 2015, S.8.

Auch der naheliegende Rückgriff auf Übersetzer oder Übersetzungsagenturen erscheint zumindest für finanzschwache Gruppen nicht möglich zu sein. Eine dadurch möglicherweise verursachte Beschränkung auf nur wenige Sprachen schließt einen großen Teil der Unionsbürgerschaft von der gemeinsamen Willensartikulierung aus, da viele Unionsbürger nicht über ausreichende Sprachkompetenzen verfügen, um ein Initiativanliegen in der Verkehrssprache Englisch zu verstehen. Dies führt erneut dazu, dass das Verfahren der Bürgerinitiative nur den o.g. Gesellschaftsgruppen vorbehalten bleibt.¹³ Von einer aktiven Gestaltung des Willensbildungsprozesses im Rahmen einer Unterstützungsbekundung durch den Großteil der Unionsbürger kann dann nicht mehr ausgegangen werden. Dies widerspricht wiederum dem Ziel der EBI, diese als Beitrag zu einer größeren Bürgernähe der EU und zur Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit zu nutzen. Die Überwindung der Sprachbarrieren stellt eine essentielle Grundvoraussetzung dar, um allen Unionsbürgern einen gleichberechtigten Zugang zur Willensartikulierung in der EU zu ermöglichen.¹⁴

Aus diesem Grund wird eine komplette Übertragung der Verantwortung für die Übersetzungen der Bürgerinitiativen in allen 24 Amtssprachen der EU auf die EU vorgeschlagen. Seit Oktober 2014 hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) eigenmächtig begonnen, die mit der Kommission abgestimmten Originaltexte der einzelnen Bürgerinitiativen in alle Amtssprachen der EU zu übersetzen. Es wurden die EBI-Beschreibungen, die jeweils 800 Zeichen umfassen dürfen, in die weiteren 23 Amtssprachen übersetzt.¹⁵ Dieses Vorgehen ist sehr zu begrüßen und sollte durch entspre-

chende Ergänzungen in der VO im EBI-Verfahren verankert werden. Alternativ wäre auch ein Verweis auf den Artikel 4 der VO zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft möglich, nach dem Schriftstücke von allgemeiner Geltung in allen Amtssprachen abzufassen sind. Von beiden Vorschlägen wurde allerdings bisher abgesehen. Dies ist nicht nachvollziehbar, auch da bereits in der gängigen Praxis neben den europäischen Rechtsakten auch unter anderem unverbindliche Handlungen der EU unter den unbestimmten Rechtsbegriff „der allgemeinen Geltung von Schriftstücken“ des Artikels 4 der VO zur Sprachenfrage subsumiert werden.¹⁶ Die Bürgerinitiativen, die einen Beitrag zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit leisten sollen, wurden hingegen bislang davon ausgeschlossen.

Unter Berücksichtigung der durch die Übernahme der Übersetzungsarbeit entstehenden Kosten für die Europäische Union erscheint dieses Vorgehen dennoch angemessen. Der Aufwand sollte es der EU wert sein, um gewährleisten zu können, dass alle EU-Bürger zumindest die Möglichkeit bekommen im Rahmen einer Unterstützungsbekundung an einer EBI partizipieren zu können. Denn gerade die in der EU bestehenden Sprachbarrieren sind der entscheidende ausschließende Faktor, der das Entstehen und Funktionieren von supranationaler Kommunikation verhindert. Sofern eine gleichberechtigte Bürgerbeteiligung gewünscht wird und die politische Partizipation nicht nur einem kleinen Kreis der Unionsbürger (dem Führungspersonals und den Funktionären, der jeweiligen etablierten politischen Organisationen) vorbehalten bleiben soll, sind die entstehenden Kosten für den entstehenden

¹³ Vgl. Hieber 2014, S.186.

¹⁴ Vgl. Hieber 2014, S.185 ff.

¹⁵ Vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2016, S. 3.

¹⁶ Vgl. Hieber 2014, S.186.

Mehrwert einer verstärkt legitimierten, gleichberechtigten und demokratischen Europäischen Union auf alle Fälle angemessen.¹⁷

vermutet, dass die Umsetzung der aufgezeigten Verbesserungsempfehlungen zum EBI-Verfahren einen Beitrag zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit leisten kann.

Zusammenfassend sollen die benannten Empfehlungen dazu führen, dass das durch die VO (EU) Nr. 211/2012 etablierte Instrument der EBI zukünftig nicht mehr vor allem stark vernetzten EU-Bürgern mit ausgeprägten Fremdsprachenkenntnissen vorbehalten bleibt. Es soll möglichst vielen Unionsbürgern aus allen gesellschaftlichen Gruppen ein realistischer Zugang zum EBI-Verfahren, entweder als Initiator oder Unterstützer, ermöglicht werden.

Die netzwerkbildende Internetplattform wäre nicht nur zu einer Förderung von Diskussion und Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene in der Lage, sondern könnte auch einen leichteren Zugang für potenzielle Organisatoren zum Verfahren schaffen sowie das gesamte Verständnis über das EBI-Verfahren erhöhen.

Zusätzlich könnte die Übertragung der Verantwortung für die im Rahmen der EBI notwendigen Übersetzungen auf die EU die bestehenden Sprachbarrieren mindern und infolgedessen ebenfalls einen vereinfachten Zugang zu einer EBI erreichen und wiederum zu einer gesteigerten Unterstützungsbekundung durch alle Gesellschaftsebenen führen. Unterstützt ein Unionsbürger eine EBI, ist zu erwarten, dass er das Thema verstärkt in den Medien verfolgt und sein europapolitisches Interesse steigt.

Insgesamt ist also anzunehmen, dass durch einen verbesserten Zugang zu einem europäischen Partizipationsinstrument einerseits das Demokratiedefizit der EU reduziert werden kann und es andererseits zur Motivierung der Unionsbürger beiträgt, sich aktiv zu engagieren und transnational zu vernetzen. Zudem wird

¹⁷ Vgl. Hrbek 2012, S. 47.

Literaturverzeichnis

Europäische Kommission: Öffentliche Konsultation zur Europäischen Bürgerinitiative. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_de, zuletzt geprüft am 11.08.2017.

Europäische Kommission (Hg.) (2015): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative. COM(2015) 145 final. Brüssel. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/DE/1-2015-145-DE-F1-1.PDF>.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2016): Helpdesk für die Europäische Bürgerinitiative im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Online verfügbar unter http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/de_16_419.pdf.

Hieber, Thomas (2014): Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon. Rechtsdogmatische Analyse eines neuen politischen Rechts der Unionsbürger. Tübingen: Mohr Siebeck (Jus Internationale et Europaeum, v.94). Online verfügbar unter <http://gbv.ebib.com/patron/FullRecord.aspx?p=2069014>.

Hrbek, Rudolf (2012): Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem. In: *Integration* 35 (1), S. 35–55.

Ponzano, Paolo (25): Ein Initiativrecht sui generis. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegung* 2012 (4), S. 33–37.

Quittkat, Christine (2012): Die EBI – (K)ein Tor zur europäischen Politik für „Normalbürger“. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegung* 25 (4), S. 69–79.

Quittkat, Christine (2013): Die Europäische Bürgerinitiative – Ein Hürdenlauf. Heinrich Böll Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.boell.de/de/2013/09/06/die-europaeische-buergerinitiative-ein-huerdenlauf>, zuletzt aktualisiert am 06.09.2013, zuletzt geprüft am 11.08.2017.