

Positionspapier zur Reform der Europäischen Bürgerinitiative

Vorgelegt im Rahmen der Konsultation
der EU-Kommission

12. Juli 2017

Autorin: Nicola Quarz
nicola.quarz@mehr-demokratie.de

Mehr Demokratie e.V.
Greifswalder St. 4
10405 Berlin
Telefon 030 420 823 70
info@mehr-demokratie.de

I. Einleitung

Am 10. Mai 2017 hat das Gericht der Europäischen Union (EuG) eine Grundsatzentscheidung zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) getroffen. Die Kommission hatte im September 2014 die Registrierung der EBI „Stop TTIP“ abgelehnt. Das Gericht gab den Klägern nun Recht. Es betonte in seiner Entscheidung die demokratische Bedeutung der EBI und fordert aus diesem Grunde eine weite Auslegung: Alle Rechtsakte, die sich auf die Unionsordnung auswirkten, können Gegenstand einer EBI sein. Diese müssten nicht zwingend Drittwirkung haben und könnten auch vorbereitender Natur sein. Außerdem könne mit der EBI auch ein Rechtsakt verhindert werden, wenn dieser die Rechtsordnung der Union ändern würde. Die Entscheidung ist ein Gewinn für die Demokratie, auch wenn es sich bei der EBI nur um eine Agendainitiative handelt.

Die EBI „Stop TTIP“ wurde nun knapp drei Jahre später durch die Kommission registriert. Mit „Stop Glyphosat“ hatte kurz vorher die vierte offiziell registrierte Europäische Bürgerinitiative die notwendige Zahl von einer Million Unterschriften überschritten. Von insgesamt 41 zugelassenen EBIs gelang das bis zur diesem Zeitpunkt nur den drei Initiativen Stop Vivisection (1,3 Mio.), One of us (1,9 Mio.) und Water is a human right (1,9 Mio.).

Dass nur so wenige Initiativen diesen Sprung schaffen, ist ein Hinweis auf unverhältnismäßige Anforderungen und ein unnötig kompliziertes System.

Mehr Demokratie schlägt im Rahmen der Konsultation zur Europäischen Bürgerinitiative im Wesentlichen folgende Reformen vor:

I. Niedrige Hürden

- 1. Auch Vorbereitungsakte, Rechtsakte mit Drittwirkung und die Verhinderung eines Rechtsakts** dürfen Gegenstand einer EBI sein.
- 2. Auch Vorschläge zur Änderung des Primärrechts** sollten Gegenstand einer EBI sein dürfen.
- 3. Das Recht auf Beratung** für Initiatoren einer EBI sollte ausgebaut werden.
- 4. Lehnt die Kommission einer EBI ab**, sollte sie dies **detailliert begründen** müssen. Die Organisatoren sollten die Möglichkeit haben, ihren **Vorschlag anzupassen**.
- 5. Die Möglichkeit, eine EBI teilweise zu registrieren**, sollte klarstellend in die Verordnung aufgenommen werden.
- 6. Im Falle einer Klage** sollte der **EuG** innerhalb einer **Frist von sechs Monaten** über die Zulassungsfähigkeit einer EBI entscheiden.
- 7. Statt des festen Stichtages für den Beginn der Sammlung** empfiehlt Mehr Demokratie, den Organisatoren eine **Vorbereitungszeit von sechs Wochen** zur Verfügung zu stellen, innerhalb dessen sie den Stichtag **frei wählen** können.
- 8. Die Anforderungen der erforderlichen Daten** für die Unterstützung einer EBI sollten für alle Mitgliedstaaten **vereinheitlicht** und dabei **gesenkt** werden.
- 9. Alle EU-Bürgerinnen und -Bürger** sollten **unabhängig von ihrem Wohnsitz** die Möglichkeit haben, eine EBI zu unterstützen.

II. Bürgerfreundliche Anwendung der EBI

1. Mehr Demokratie empfiehlt die **technische Überholung der Online-Sammel-Software**.
Zusätzlich müsste es auch **unabhängigen Sammel-Systemen** möglich sein, ihre Daten auf dem Server der Kommission zu speichern.
2. Die **Übersetzung** der EBI **in alle Amtssprachen** sollte der Kommission obliegen.
3. Mehr Demokratie hält es für angemessen, die **persönliche Haftung** der Organisatoren mit Blick auf den **Datenschutz** zu begrenzen.
4. Denkenswert wäre auch eine teilweise **Kostenerstattung** für erfolgreiche EBIs.
5. Mehr Demokratie regt an, dass die europäischen Institutionen die **EBI** über alle Kommunikationskanäle **bekannter** macht und **über laufende EBIs informiert**.
6. Die **Evaluation** der Verordnung alle drei Jahre sollte unter **Beteiligung der Zivilgesellschaft** stattfinden.

III. Mehr Demokratie in der EU – Das Instrument der EBI weiterdenken

1. Perspektivisch muss es auch **direkte Demokratie auf europäischer Ebene** in Form von Volksgesetzgebung und Bürgerreferenden geben.
2. Bürgerinnen und Bürgern muss es möglich sein, den **Entwurf eines Rechtsakts in Rat und Parlament einzubringen**.
3. **Rechtsfolgen einer erfolgreichen EBI – Mehr Verbindlichkeit**
 - a. Mehr Demokratie fordert, dass sich die Kommission **intensiv** mit jeder erfolgreichen EBI

auseinandersetzt. Wenn die Kommission sich aufgrund einer erfolgreichen EBI zum Handeln entschlossen hat, sollte sie die Pflicht haben, **innerhalb eines Jahres einen Vorschlag für einen Rechtsakt** zur erarbeiten, so wie das auch bei einer parlamentarischen Initiative der Fall ist.

b. Wenn die Kommission im Falle einer erfolgreichen EBI davon absieht, einen Rechtsakt zur erlassen, sollte sie dies **detailliert begründen** müssen.

c. Mehr Demokratie empfiehlt, **Parlament und Rat** über jede erfolgreiche EBI zu **informieren** und diese intensiv an der politischen Debatte über die EBI zu **beteiligen**.

d. Mehr Demokratie empfiehlt eine **verpflichtende Debatte** über jede erfolgreiche EBI im Plenum mit Kommissionsvertretern, Mitgliedern des Parlaments und externen Experten. Zudem sollte eine **Abstimmung im Plenum** über die EBI stattfinden.

B. Die Reformvorschläge im Einzelnen

I. Niedrige Hürden für Europäische Bürgerinitiativen

1. Vorbereitungsakte, Rechtsakte ohne Drittwirkung und Verhinderung von Rechtsakten

Alle Rechtsakte, die sich auf die Unionsordnung auswirken, sollten Gegenstand einer EBI sein können (vgl. insoweit auch die Entscheidung des EuG vom 10.5.2017¹). Diese müssen nicht zwingend Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten, sondern können auch das Verhältnis zwischen zwei Organen betreffen und vorbereitender Natur sein. So haben die Bürgerinnen und Bürger bereits während internationaler Vertragsverhandlungen die Möglichkeit, sich mittels einer EBI in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.

¹ EuG, Urteil vom 11.05.2017 - T-754/14 ; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190563&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=849940>

Zudem muss ermöglicht werden, mit der EBI einem Rechtsakt zu begegnen, insbesondere wenn durch diesen die Rechtsordnung in der Union geändert würde. Den Organisatoren darf nicht auferlegt werden, den Abschluss einer internationalen Übereinkunft abzuwarten, um „anschließend nur deren Zweckmäßigkeit anfechten zu können“ (Vgl. das EuG-Urteil a.a.O.).

Dies sollte klarstellend in Artikel 4 der Verordnung aufgenommen werden:

„Eine EBI kann auch darauf gerichtet sein, einen Rechtsakt zu verhindern, wenn dieser die Rechtsordnung in der Union ändern würde. Gegenstand einer Bürgerinitiative können alle Rechtsakte sein, die sich auf die Unionsordnung auswirken. Diese müssen nicht zwingend Rechtswirkungen gegenüber Dritten entfalten, sondern können auch das Verhältnis zwischen zwei Organen betreffen und vorbereitender Natur sein. Eine EBI kann auch darauf gerichtet sein, einen Rechtsakt zu verhindern, wenn dieser die Rechtsordnung in der Union ändern würde.“

2. Vertragsändernde EBIs zulassen

Die Kommission hat viele europäische Bürgerinitiativen abgelehnt, weil sie Vertragsänderungen beinhalteten. Die Verordnung legt fest, dass die Bürgerinnen und Bürger der EU das Recht haben, sich direkt mit der Aufforderung an die Europäische Kommission zu wenden, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zur Umsetzung der Verträge zu unterbreiten, Absatz 1 der Präambel, Artikel 2 Nr. 1 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011. Dass das Primärrecht nicht unter diese „Rechtsakte“ der Union fällt, ist nicht explizit geregelt. Zur Kompetenz der Kommission gehört es, Vorschläge für Vertragsänderungen einzubringen, Artikel 48 Absatz 2 EU. Deshalb sollten EBIs die Möglichkeit haben, die Kommission dazu aufzufordern, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Sinn und Zweck der EBI ist es, den Bürgerinnen und Bürgern mehr politischen Einfluss auf europäischer Ebene zu gewähren. Beschränkt man diese Einflussmöglichkeit auf das Sekundärrecht, wird dies dem Sinn und Zweck des Instruments nicht gerecht. Bei hochkomplexen Verträgen, die weitreichende Regelungen für die Bürger enthalten, ist es wichtig, EBIs mit Vorschlägen zu Vertragsänderungen zuzulassen.

Dies sollte insbesondere in Artikel 2 Nr. 1 und Artikel 4 Absatz 2 lit. b der Verordnung (EU) 211/2011 klarstellend aufgenommen werden.

3. Recht auf Beratung

Initiatoren, Bürgerinnen und Bürgern und den Mitgliedern des Bürgerkommittees sollte ein Recht auf Beratung zur Durchführung einer EBI zustehen. Die bei der EU-Kommission eingerichtete Europe-Direct-Kontaktstelle (Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011) reicht nicht aus. Organisatoren von Bürgerinitiativen sollten so frühzeitig wie möglich angemessen und umfassend beraten werden. Die EU-Kompetenzen sind zum Teil sehr schwer nachzuvollziehen. Unstimmigkeiten sollten bereits im Vorfeld der Unterschriftensammlung ausgeräumt werden. So scheitern Initiatoren nicht, weil sie eine Bürgerinitiative zu einem Thema organisieren, welches offenkundig außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommission liegt und die rechtlichen Kriterien für die Zulässigkeit nicht erfüllt. Dies entlastet letztendlich auch die EU-Institutionen, da spätere Unstimmigkeiten und Gerichtsverfahren vermieden werden können. Überlegenswert wäre auch, in jedem Mitgliedstaat eine für europäische Bürgerinitiativen zuständige Stelle einzurichten.²

Empfehlenswert wären auch detailliertere Leitlinien zur Auslegung der Verordnung (EU) 211/2011 und mehr Informationen über die Datenschutzanforderungen in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Artikel 4 Absatz 1 a.E. sollte wie folgt ergänzt werden:

„Die Kontaktstelle berät die Organisatoren frühzeitig und umfassend hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit und der Durchführung der geplanten Bürgerinitiative.“

² Vgl. insoweit auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Oktober 2015 zur europäischen Bürgerinitiative vom 28.10.2015 (2014/2257(INI))

4. Detaillierte Begründung bei Ablehnung einer EBI und Möglichkeit der Anpassung

Wenn die Kommission es ablehnt, eine geplante Bürgerinitiative (ganz oder teilweise, vgl. unten zu 5) zu registrieren, sollte sie dies detailliert und verständlich begründen müssen. So haben die Initiatoren die Möglichkeit, ihre Vorlage entsprechend anzupassen.³

Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 sollte wie folgt ergänzt werden:

„Wenn die Kommission es ablehnt, eine geplante Bürgerinitiative zu registrieren, unterrichtet sie die Organisatoren umfassend über die Gründe der Ablehnung. Im Anschluss haben die Organisatoren die Möglichkeit, ihren Vorschlag anzupassen.“

5. Möglichkeit der teilweisen Registrierung

Die EBI kann auch teilweise registriert werden, wenn der komplette Vorschlag scheitert, weil evtl. ein nebensächlicher Teil rechtswidrig ist. Dies sollte klarstellend in die Verordnung aufgenommen werden.

Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 sollte wie folgt ergänzt werden:

„Die Kommission kann Teilforderungen einer Bürgerinitiative registrieren.“

6. Frist für die Entscheidung des EuG

Die Initiative "Stop TTIP" hat über zwei Jahre auf die Entscheidung des Gerichts der Europäischen Union gewartet. Einigen anderen Initiativen erging es ähnlich. Inzwischen wurde CETA vom Rat der Europäischen Union und vom Parlament ratifiziert – die Bedenken von 3,3 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürgern wurden damit de facto übergangen. Es braucht dringend eine klare und kurze Frist, in der der EuG über eine abgelehnte EBI zu entscheiden hat. Angemessen erscheint hier eine Frist von sechs Monaten. Die Bestimmungen über die Nichtigkeitsklage im Sinne von Artikel 263 AEUV sollten entsprechend angepasst werden.

³ Vgl. insoweit auch die Entschließung des Europäischen Parlaments a.a.O. Unter Ziffer 15

Darüber hinaus regt Mehr Demokratie an, dass die Kommission den Verlauf eines Zulassungsverfahrens inklusive etwaiger Gerichtsentscheidungen veröffentlicht.

7. Vorbereitungszeit

Die einjährige Sammlungsfrist beginnt nach der jetzt geltenden Verordnung sofort mit der Registrierung der EBI (Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011). Statt des festen Stichtages für den Beginn der Sammlung mit dem Tag der Erklärung der Zulässigkeit und der Registrierung der EBI durch die Kommission, sollten die Organisatoren einer EBI über den Start der Sammlung entscheiden können. Mehr Demokratie empfiehlt hierfür ab dem Zeitpunkt der Registrierung eine Frist von sechs Wochen. Dieses Zeitfenster würde es den Organisatoren ermöglichen, die online-Sammel-Software zertifizieren zu lassen, eine Start-Aktion zu organisieren und weitere Vorbereitungen für die Sammlung zu treffen.⁴

Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 sollte wie folgt gefasst werden:

„Sämtliche Unterstützungsbekundungen werden innerhalb eines Zeitraums von höchstens zwölf Monaten gesammelt. Die Organisatoren dürfen den Beginn der Sammlung von Unterstützungsbekundungen innerhalb eines Zeitraums von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Registrierung der Bürgerinitiative wählen.“

8. Erforderliche Daten

Mehrere Mitgliedstaaten verlangen die Angabe einer Personalausweis- oder Passnummer bei der Unterzeichnung einer EBI. Die Anforderungen sollten für alle Mitgliedstaaten vereinheitlicht und dabei gesenkt werden. Dieser Schritt wäre sehr wichtig, da viele erforderliche Angaben es denn Organisatoren erheblich erschweren, das Unterschriftenquorum zu erreichen. Ausreichend wären hier zum Beispiel die Angabe von Namen, Adresse, Nationalität und Geburtsdatum.

⁴ Vgl. insoweit auch die Entschließung des Europäischen Parlaments a.a.O. Unter Ziffer 19.

9. Möglichkeit der Unterstützung unabhängig vom Wohnsitz

Die Kommission sollte sicherstellen, dass alle Mitgliedstaaten Unterstützungsunterschriften ihrer Bürgerinnen und Bürger unabhängig von ihrem Wohnsitz überprüfen. Millionen von Bürgerinnen und Bürgern aus Großbritannien und Irland, die in anderen Mitgliedstaaten leben, sind vom Recht, eine EBI zu unterzeichnen, ausgeschlossen. Dies muss geändert werden, damit alle Unionsbürger ihr verbrieftes Recht wahrnehmen können. Die Kommission müsste hier tätig werden und die betreffenden Regierungen dazu auffordern, ihre Regelungen dahingehend anzupassen.

Annex III der Verordnung müsste entsprechend angepasst werden.

II. Bürgerfreundliche Anwendung der EBI

1. Online-Sammlung

Die von der Kommission angebotene Online-Sammel-Software muss dringend technisch verbessert und benutzerfreundlicher gestaltet werden. Auf der offiziellen Seite der EU-Kommission zu laufenden EBIs sollte ein Verweis auf die Homepage der jeweiligen Initiative eingefügt werden.⁵

Auf der Internetseite, auf der sich auch das Unterstützungsformular befindet, sollten auch Emailadressen auf freiwilliger Basis gesammelt werden können. Für die Organisatoren einer EBI ist diese Option sehr wichtig, um ein Netzwerk aufbauen zu können. Umsetzen ließe sich das etwa durch folgende Option (opt-in) bei der Online-Unterzeichnung:

„Ich stimme zu, dass autorisierte Vertreter der EBI mich per Email über deren Fortgang informieren“.

Dazu müssten Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EU) 211/2011 sowie Annex III der Verordnung (EU) 211/2011 entsprechend angepasst werden.

⁵ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

Zusätzlich sollten auch unabhängige Online-Sammel-Systeme ihre Daten auf dem Server der Kommission speichern dürfen, denn eigene Server in den Mitgliedstaaten sind teuer für die Organisatoren.

Dies sollte in Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 aufgenommen werden.

Aber auch die Unterschriftensammlung auf Papier muss weiterhin möglich bleiben. Diese Form der Sammlung ist sehr wichtig für die Organisatoren einer EBI, um diese bekanntzumachen.

2. Übersetzung in alle Amtssprachen

Bisher obliegt es den Organisatoren einer EBI, diese in andere Amtssprachen zu übersetzen (Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011) In Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung sollte aufgenommen werden, dass die Kontaktstelle für jede registrierte EBI die Übersetzung in alle Amtssprachen der EU übernimmt:

„Die Kontaktstelle übersetzt jede Bürgerinitiative unmittelbar nach ihrer Registrierung kostenfrei in alle Amtssprachen der EU.“

3. Verantwortlichkeit für Datenschutz

Problematisch ist die persönliche Haftung der Organisatoren mit Blick auf den Datenschutz bei der Sammlung personenbezogener Daten der unterstützenden Personen. Der Umfang der erforderlichen Daten sollte verringert (vgl. hierzu auch oben zu I.6.) und die persönliche Haftung begrenzt werden, beispielsweise durch Begrenzung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Zudem sollten die Organisatoren besser über die bestehenden Datenschutzregeln informiert werden. So würde für die Organisatoren mehr Rechtssicherheit geschaffen (vgl. oben zu I.2.)

Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 müsste entsprechend angepasst werden.

4. Kostenerstattung

Für die Organisatoren sollte es eine teilweise Kostenerstattung von Seiten der EU geben. Dadurch würden die Initiativen finanziell unabhängiger, auch von einer möglichen Einflussnahme privater Geldgeber. Die Kostenerstattung sollte aber von einer bestimmten Zahl bereits gesammelter Unterschriften abhängig sein, nur nachgewiesene Kosten betreffen und gedeckelt sein.

5. Bekanntmachung der EBI

Die Kommission sollte über alle öffentlichen Kommunikationskanäle auf das Instrument der EBI und auf laufende europäische Bürgerinitiativen aufmerksam zu machen. Die Mehrheit der EU-Bürgerinnen und -Bürger weiß noch nichts vom Instrument der europäischen Bürgerinitiative. Kommission und Parlament sollten umfassend und proaktiv über dieses Recht aller EU-Bürgerinnen und -Bürger informieren. Vor allem sollte das Instrument prominenter auf der Homepage stehen.

6. Evaluierung der EBI und der Verordnung

Mehr Demokratie regt an, die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 mit Blick auf den praktischen Gebrauch der EBI regelmäßig im Rahmen der Review alle drei Jahre mittels einer Evaluation auch unter Beteiligung von Akteuren aus der Zivilgesellschaft auf den Prüfstand zu stellen.

III. Mehr Demokratie in der EU – Das Instrument der EBI weiterdenken

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) bietet lediglich ein unverbindliches Vorschlagsrecht. Perspektivisch muss die EBI zu einem vollwertigen direkt-demokratischen Instrument ausgebaut werden. Im Folgenden wird abgestuft dargestellt, wie die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger in der EU ausgebaut werden kann.

1. Direkte Demokratie - auch in der EU

Die EU gewinnt immer mehr Einfluss auf unser Leben. Fast alle politischen Bereiche werden direkt oder indirekt durch die Unions-Gesetzgebung beeinflusst. Die meisten Entscheidungen auf europäischer Ebene werden mit qualifizierter Mehrheit im EU-Ministerrat getroffen. Damit können einzelne Mitgliedstaaten überstimmt werden und die verabschiedeten gesetzlichen Regelungen sind aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger des Landes gegebenenfalls nicht demokratisch legitimiert. Bisher existieren in der EU keine verbindlichen direkt-demokratischen Verfahren. Weil aber direkt-demokratische Verfahren die Letztkontrolle der Bürgerinnen und Bürger sichern, halten wir sie auch und gerade auf EU-Ebene für unverzichtbar.⁶

Deshalb fordert Mehr Demokratie das Recht auf Volksinitiative, Volksbegehren und Volksabstimmung, sowie obligatorische und fakultative Referenden auf EU-Ebene ein.

a. Volksgesetzgebung

Bürgerinnen und Bürger sollten Themen auf EU-Ebene verbindlich setzen können. Sie sollten sie zur Abstimmung bringen können, wenn sie im Institutionsgefüge der EU nicht durchdringen. Dazu muss die Europäische Bürgerinitiative zu einer vollgültigen EU-Bürgergesetzgebung ausgebaut werden, die den Initiatorinnen und Initiatoren das Recht gibt, ein EU-Bürgerbegehren durchzuführen und eine EU-weite Volksabstimmung anzustreben, wenn das Parlament eine Initiative abgelehnt hat.⁷

⁶ Positionspapier „Europa neu denken und gestalten“, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen11_Europa_neu_denken_und_gestalten.pdf

⁷ Positionspapier „Direkte Demokratie in der EU“, abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen06_Mehr_Demokratie_in_EU.pdf

Die Volksgesetzgebung, also ein Initiativ- und Beschlussrecht, mit dem Verordnungen, Richtlinien und einzelne Vertragsänderungen direkt zur Abstimmung gestellt und verbindlich beschlossen werden können. Die Bürgerinnen und Bürger treten damit als gesetzgebende Instanz gleichberechtigt neben andere gesetzgebende Institutionen (EU-Kommission, Ministerrat und EU-Parlament).

b. Bürgerreferendum

aa. Fakultatives Referendum

Die Bürgerinnen und Bürger sollten das letzte Wort im Gesetzgebungsverfahren behalten können. Fordert eine Mindestzahl von Bürgerinnen und Bürgern ein „fakultatives EU-Referendum“, kommt ein vom EU-Parlament beschlossenes Gesetz vors Volk. Auch ein Drittel der Mitgliedstaaten sollte dieses Recht haben.

bb. Obligatorische Referendum bei Änderung der Verträge

Darüber hinaus fordert Mehr Demokratie, dass wesentliche Änderungen der EU-Verträge obligatorisch in einem Bürgerreferendum zur Abstimmung gebracht werden.

2. Entwurf eines Rechtsakts in Rat und Parlament einbringen

Perspektivisch sollte es möglich sein, mit der EBI direkt den Entwurf eines Rechtsakts in den Rat und das Parlament einzubringen. Hierfür müsste der Lissabon-Vertrag (insbesondere Artikel 294 AEUV) geändert werden. An dieser Stelle sei erwähnt, dass Mehr Demokratie sich zur Stärkung der Demokratie in Europa auch für ein (nicht nur politisches) Initiativrecht des Europäischen Parlaments ausspricht.

3. Rechtsfolgen einer erfolgreichen EBI

Bis dato haben die Organisatoren nur das Recht auf eine öffentliche Anhörung im Parlament im Beisein der Kommission, Artikel 11 der Verordnung (EU) 211/2011. Im Anschluss besteht dann lediglich die Pflicht für die Kommission, in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen und ihr weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür zu informieren, Artikel 10 Absatz 1 lit.c der Verordnung (EU) 211/2011.

Dies ist nach Auffassung von Mehr Demokratie nicht angemessen. Solange keine echte direkte Demokratie in der EU existiert, muss die EBI in ihrer jetzigen Form ein möglichst verbindliches „Follow-Up“ erhalten. Wenn die EBI selbst keine verbindlichen Rechtsfolgen entfaltet, müssen zumindest Rechtsfolgen im Prozess festgelegt werden, damit das Anliegen der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden wird.

Im Folgenden sollen verschiedene Möglichkeiten eines solchen „Follow-Up“ einer erfolgreichen EBI aufgezeigt werden.

a. Verpflichtung der Kommission zur Erarbeitung eines Rechtsakts innerhalb eines Jahres

Wenn sich die Kommission aufgrund einer erfolgreichen EBI zum Handeln entschlossen hat, sollte sie dazu verpflichtet sein, innerhalb eines Jahres einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu erarbeiten, so wie das auch bei einer parlamentarischen Initiative der Fall ist (vgl. hierzu das 2010 EP-EC Framework Agreement for initiatives originating in the European Parliament). Eine erfolgreiche EBI sollte die gleiche Wirksamkeit haben wie eine Aufforderung des Parlaments im Sinne von Artikel 225 AEUV.

b. Detaillierte Begründung bei Absehen von Rechtsakt

Bei parlamentarischen Initiativen und auch wenn ein Mitgliedstaat dies fordert, sind detailliertere Begründungen erforderlich, aus welchen Gründen die Kommission von einem Gesetzentwurf absieht. Hier sollten die Bürgerinnen und Bürger das gleiche Recht auf Auskunft haben. Insbesondere sollte die Kommission darlegen, welche Konsequenzen die Umsetzung des Vorschlags der Initiatoren zur Folge hätte.

Artikel 10 Absatz 1 c der Verordnung sollte wie folgt ergänzt werden:

„Wenn sich die Kommission aufgrund der EBI zum Handeln entschlossen hat, muss sie die Organisatoren konkret darüber informieren, welche Maßnahmen sie aufgrund des eingereichten Vorschlags ergreift. Die Kommission muss innerhalb eines Jahres einen Gesetzesvorschlag erarbeiten. Wenn die Kommission es unterlässt einen solchen Vorschlag zu unterbreiten, hat sie die Organisatoren detailliert über die Gründe zu informieren. Hierbei ist insbesondere darzulegen, mit welchen Konsequenzen die Umsetzung des Vorschlags verbunden wäre.“

c. Inhaltliche Einbindung von Parlament und Rat

aa. Information von Parlament und Rat

Um zu erreichen, dass eine erfolgreiche EBI in den politischen Diskurs bei den EU-Institutionen einfließt, erscheint es sinnvoll, auch Parlament und Rat inhaltlich mit der EBI zu befassen. Die Kommission sollte Parlament und Rat in einem ersten Schritt über jede erfolgreiche EBI informieren.

bb. Inhaltliche Einbindung des Parlaments

Was das Parlament angeht, so sollte dieses als Entscheidungsträger insbesondere berücksichtigt werden, da es das einzige Organ ist, welches direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt wird. Das Parlament könnte zudem Initiativberichte in Auftrag geben, die sich unabhängig vom Votum der Kommission mit den Argumenten der EBI auseinandersetzen.⁸ Überlegenswert wäre eine Selbstverpflichtung des Parlaments zur Beschäftigung mit der EBI, an deren Ende auch eine Plenarentscheidung über die Vorlage stehen könnte. Dies würde gleich in zweifacher Hinsicht die Demokratie in der EU ausbauen: Zum einen durch die Stärkung der Position des Parlaments, zum anderen, weil so ein politischer Diskurs über den Inhalt der Bürgerinitiative befördert und ihr Erfolg wahrscheinlicher wird.

⁸ So auch *Maurer/Vogel*, SWP-Studie: Die Europäische Bürgerinitiative – Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen; <https://www.swp-berlin.org/publikation/die-europaeische-buergerinitiative/>

Das Parlament könnte in seiner Geschäftsordnung verankern, dass es sich mit jeder erfolgreichen EBI inhaltlich auseinandersetzt und über die Vorlage abstimmt.

cc. Inhaltliche Einbindung des Rats

Auch der Ministerrat könnte in seiner Geschäftsordnung festschreiben, sich mit erfolgreichen EBIs inhaltlich zu befassen.⁹ Die Ratspräsidentschaft hätte die Möglichkeit, die EBI auf die Tagesordnung zu setzen und ggf. die Kommission auffordern, einen Rechtsakt vorzuschlagen.

Die Geschäftsordnung des Ministerrats könnte dahingehend angepasst werden.

d. Diskussion und Abstimmung im Plenum

Zumindest aber sollte eine erfolgreiche EBI zu einer Diskussion im Plenum führen. Im Rahmen dieser Debatte sollten die Organisatoren der EBI die Möglichkeit haben, mit den Mitgliedern des Parlaments und den zuständigen Kommissionsvertretern in einen Dialog zu treten. Eine verpflichtende Debatte im Plenum als Rechtsfolge jeder erfolgreichen EBI würde über das bestehende Anhörungsrecht hinausgehen, da die Kommission so angehalten wäre, sich auf Augenhöhe argumentativ mit den Bürgerinnen und Bürgern zu einem Sachthema auseinanderzusetzen. Überlegenswert wäre es auch, externe Experten hinzuzuziehen. Im Anschluss an die Diskussion sollte eine Abstimmung im Plenum über den Gegenstand der EBI erfolgen.

Art. 11 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 sollte entsprechend ergänzt und in „Anhörung, Diskussion und Abstimmung im Plenum“ umbenannt werden.

⁹ Maurer/Vogel a.a.O.

C. Fazit und Ausblick

Um die EBI zu einem wirksamen Instrument weiterzuentwickeln, bedarf es einiger Reformen. Wir fordern die Kommission dazu auf, unsere Vorschläge aufzugreifen. Insbesondere was die Folgen einer erfolgreichen EBI angeht, besteht Verbesserungsbedarf. Hier fordern wir mehr Verbindlichkeit, damit möglichst viele Bürgerinnen und Bürger die EU wirksam mitgestalten können. Eine Reform der EBI kann hier nur als erster Schritt auf dem Weg zur Demokratisierung der EU betrachtet werden. Mehr Demokratie sieht in der Stärkung der EBI aber eine Chance für die Europäischen Institutionen, in einen neuen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern zu treten. Mehr Demokratie fordert direkte Demokratie in Form von Volksgesetzgebung und Bürgerreferenden – auch auf europäischer Ebene.¹⁰

¹⁰ Positionspapier „Europa neu denken und gestalten“, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen11_Europa_neu_denken_und_gestalten.pdf