

DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE (EBI)

HINTERGRUND

Mit dem Vertrag von Lissabon hat die EU - neben der Petition und der Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten - ein weiteres Instrument zur Stärkung der partizipativen Demokratie im europäischen Gemeinwesen eingeführt. EU-BürgerInnen können sich seit dem 1. April 2012 mit dem Vorschlag von Gesetzesinitiativen an die Europäische Kommission wenden und damit direkter Einfluss auf europapolitische Entscheidungen nehmen. Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) soll dazu dienen, das Demokratiedefizit in der EU abzubauen und die EU-BürgerInnen längerfristig motivieren, sich verstärkt an europapolitischen Fragen zu beteiligen. Mit der EBI soll die Identifikation der Bevölkerung mit der EU wachsen und die Legitimation des europäischen Projektes insgesamt gesteigert werden. Auch zuvor ausgeschlossenen Gruppierungen – wie kleine Parteien, die nicht im Europäischen Parlament vertreten sind oder transnationale Minderheiten, die auf die jeweilige nationale Politik kaum Einfluss haben – soll durch die EBI mehr Mitbestimmung im europäischen Gemeinwesen eingeräumt werden. Europäische Debatten, die sich durch eine EBI über europäische Bewegungen entwickeln könnten, würden zusätzlich den Aufbau einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit unterstützen.

DURCHFÜHRUNG EINER EBI

Es gilt die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative (VO (EU) 211/2011):

Bedingungen für eine EBI

Der Vorschlag für eine Gesetzesinitiative darf nicht im Widerspruch zu den Europäischen Verträgen stehen: er muss im Kompetenzbereich der EU liegen, er darf die Grundrechte der Union nicht verletzen, er darf höherrangigem europäischem oder nationalem Recht nicht widersprechen.

Der Vorschlag für eine Gesetzesinitiative muss in einem Politikbereich liegen, in dem die Kommission das Initiativrecht besitzt, d.h. in fast allen von der EU geregelten Politikfeldern (Ausnahmen: Art. 223 (2) AEUV, Art. 228 (4) AEUV. Aus beiden Ausnahmen ergibt sich keine Einschränkung für EBIs im umweltpolitischen Bereich.).

Verfahren bei einer EBI

Der Vorschlag für eine Gesetzesinitiative wird – in einer der Amtssprachen der EU - in einem von der Kommission verwalteten Online-Register durch einen Bürgerausschuss aus mindestens sieben Personen, die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen EU-Staaten sind, registriert. OrganisatorInnen, die Mitglieder des EU-Parlaments sind, werden im Bürgerausschuss für die Erreichung der Mindestzahl von sieben Personen nicht mitgerechnet. Bei der Registrierung sind der Titel der Initiative, Inhalt und Zielsetzung, die Kontaktdaten der Bürgerausschuss-Mitglieder und die Quellen der Finanzierung und Unterstützung anzugeben. Innerhalb von zwei Monaten registriert die Kommission die EBI und versieht sie mit einer Identifikationsnummer. Bei offensichtlicher Verletzung der Bedingungen wird die EBI von der Kommission abgelehnt. Nach Bestätigung der Registrierung kann der Bürgerausschuss die EBI in andere Amtssprache übersetzen und in das Online-Register aufnehmen lassen.

Der Bürgerausschuss benennt einen Vertreter und einen Stellvertreter, die als Kontaktpersonen im folgenden Prozess das Bindeglied zwischen Bürgerausschuss und den Organen der Union darstellen. Die Kommission richtet ebenfalls eine Kontaktstelle (Information, Hilfe) ein.

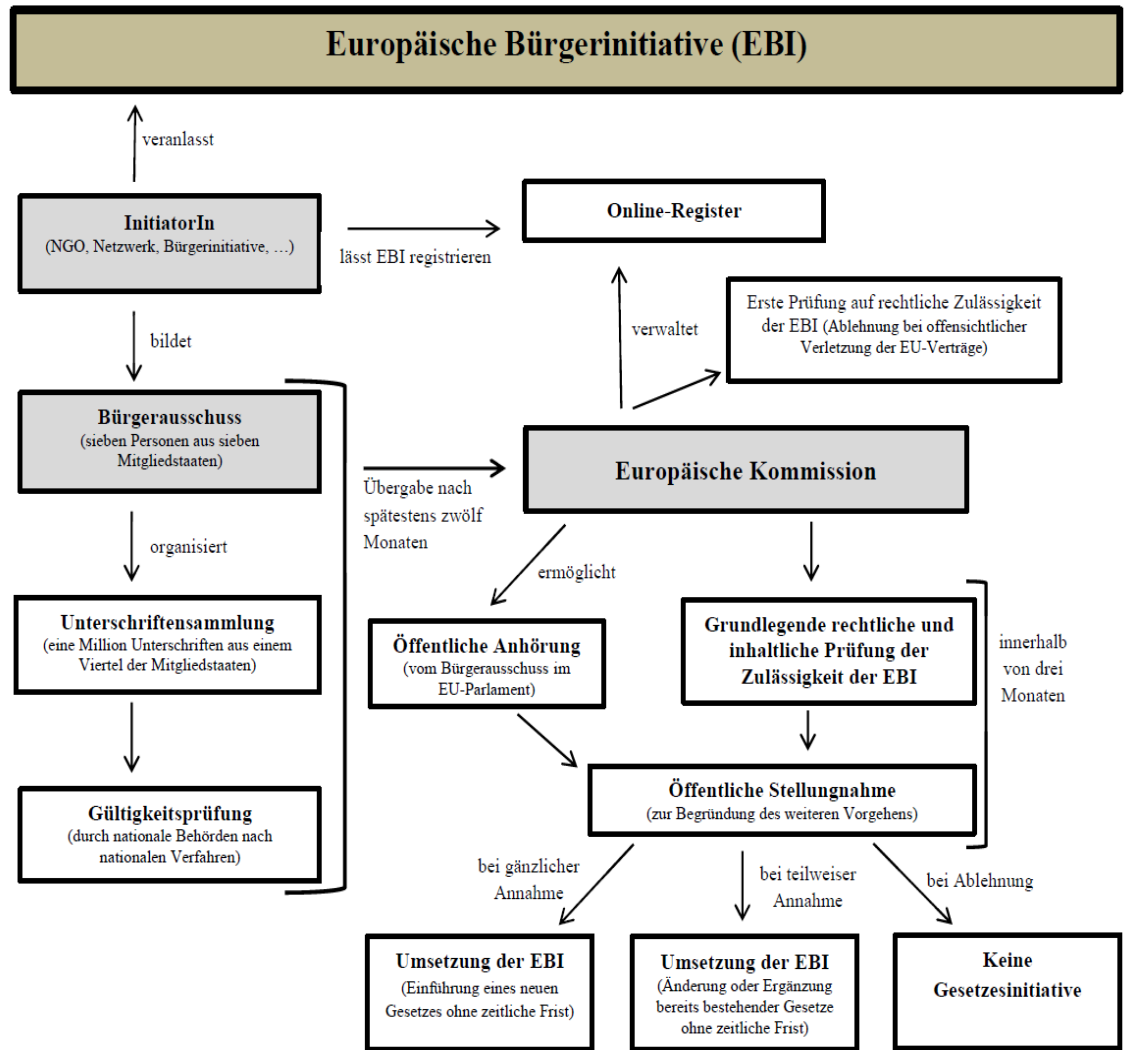
Nach Bestätigung der Registrierung erfolgt eine Unterschriftensammlung in einem Zeitraum von zwölf Monaten: Die Mindestanzahl beträgt eine Million Unterschriften von EU-BürgerInnen aus mindestens einem Viertel aller EU-Mitgliedstaaten (aktuell 7 von 27). Die Mindestanzahl von Unterschriften pro Mitgliedstaat bemisst sich der Anzahl der Vertreter des jeweiligen Staates im Europäischen Parlament multipliziert mit dem Faktor 750. Das Mindestalter bildet das Wahlalter in den jeweiligen Mitgliedstaaten für die Wahlen zum Europäischen Parlament (in Österreich 16 Jahre, in den übrigen Mitgliedstaaten 18 Jahre). Die Unterschriftensammlung erfolgt über ein Online-Sammelsystem oder in Papierform. Die Kommission hat dazu eine Open-Source-Software eingerichtet, die sie wartet und kostenfrei verfügbar macht. Die Gültigkeit der Unterschriften wird auf nationalstaatlicher Ebene mittels nationaler Verfahren durch nationale Behörden innerhalb von höchstens drei Monaten geprüft. Sie stellen dem Bürgerausschuss unentgeltlich Bescheinigungen über die Zahl der gültigen Unterschriften für den betreffenden Mitgliedstaat aus.

Nach Erhalt der Bescheinigungen durch die nationalen Behörden kann der Bürgerausschuss die EBI mitsamt der Informationen über ihre Unterstützung und Finanzierung der Kommission vorlegen: die Kommission prüft innerhalb von drei Monaten die Zulässigkeit der Initiative.

Innerhalb dieser drei Monate wird dem Bürgerausschuss die Möglichkeit gegeben, die EBI in einer öffentlichen Anhörung vor dem Europäischen Parlament vorzustellen.

Nach den drei Monaten ist die Kommission dazu verpflichtet, ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen und die Gründe dafür öffentlich in einer Mitteilung vorzulegen. Diese Mitteilung wird dem Bürgerausschuss, dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt und veröffentlicht. Der Vorschlag für die Gesetzesinitiative ist für die Kommission rechtlich nicht bindend, sie hat die Möglichkeit, der Gesetzesinitiative zu folgen, Gesetzestexte zu ändern oder die Gesetzesinitiative gänzlich abzulehnen.

GRAFISCHE DARSTELLUNG



© Deutscher Naturschutzring, EU-Koordination, Franziska Lindner,
E-Mail: eu-info@dnr.de, Tel.: +49 (0)30 / 678177570

PROZESS & DOKUMENTE

• 17.12.2007

Vertrag von Lissabon, Art. 11 (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.“

- **09.05.2008**
Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, 2008), Art. 24 (1): „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.“
- **11.11.2009**
Die Kommission veröffentlicht ein Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative. Sie leitet damit ein Konsultationsverfahren ein (11.11.2009-31.01.2010) mit dem Ziel eine öffentliche Debatte anzuregen und Stellungnahmen und Empfehlungen von Interessengruppen, Einzelpersonen und Behörden zur Umsetzung der EBI einzuholen.
- **31.03.2010**
Die Kommission verabschiedet einen Vorschlag für eine Verordnung über die Bürgerinitiative.
- **06.11.2010**
Der Rat für Allgemeine Angelegenheiten veröffentlicht eine generelle Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission.
- **15.12.2010**
Das Europäische Parlament stimmt der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative zu.
- **14.02.2011**
Der Rat der Europäischen Union verabschiedet die Verordnung über die Bürgerinitiative: Die Mitgliedstaaten erhalten eine Frist von einem Jahr, das nationale Recht mit der Verordnung in Einklang zu bringen. Dazu müssen nationale Rechtsvorschriften angepasst werden, die zuständigen Behörden für die Überprüfung bestimmt werden und die anzugebenden Informationen bei der Unterschriftenabgabe festgelegt werden. Die Europäische Kommission erhält eine Frist von einem Jahr, um die nötigen Maßnahmen zur Umsetzung der EBI einzuführen.
- **01.04.2012**
EBIs können bei der Kommission registriert werden (ein Jahr nach Veröffentlichung des Beschlusses im Amtsblatt der EU).

ZENTRALE STREITFRAGEN

Nach der Einführung der EBI mit dem Vertrag von Lissabon folgte die Festlegung der Bedingungen und Verfahren der Initiative durch das Europäische Parlament und den Rat. Während dieser Phase und besonders im Konsultationsverfahren bildeten sich mehrere Streitfragen heraus. Dreh- und Angelpunkt der Debatte war die Frage, ob das Instrument der EBI ein wirkungsmächtiges direktdemokratisches Instrument werden könnte oder lediglich ein „zahnloser Tiger“ sei.

Kein umfassender Politikwandel durch EBIs

EBIs können keinen umfassenden [Politikwandel](#) bewirken. Um zugelassen zu werden, müssen sie in einem bestimmten gesetzlichen Rahmen bleiben und können daher keine erheblichen Änderungen

und Neuerungen nach sich ziehen. Eine EBI kann die bestehenden EU-Verträge, die Verfassungscharakter haben, nach Meinung der Kommission nicht verändern. Diese Frage ist aber juristisch umstritten. In ihrem [Grünbuch](#) zieht die Kommission diese Frage nicht einmal in Betracht. Besonders aus politik- und rechtswissenschaftlicher Sicht wird aber argumentiert, dass diese Möglichkeit politisch betrachtet gegeben sein sollte, da die europäischen Bürger sonst aus wichtigen Politikfeldern ausgeschlossen würden, zumal die EU-Verträge mehr regelten als die nationalen Verfassungen.

Rechtliche Unverbindlichkeit der EBI

Die EU-Kommission ist rechtlich nicht an die Annahme und Durchführung der EBI [gebunden](#). Viele Vereine, Interessengruppen und Einzelpersonen haben sich daher für eine stärkere Verbindlichkeit der Kommission an eine registrierte EBI ausgesprochen. Damit würde die EBI zu einem kraftvolleren direktdemokratischen Instrument erhoben und ihre Aussicht auf Erfolg vergrößert werden. Kritisiert wird zudem, dass der Kommission im Falle der vollständigen oder teilweisen Annahme einer EBI keine [Frist](#) für deren tatsächliche Umsetzung gesetzt ist.

Abbildung von Minderheitenmeinungen

Ein weiterer eingebrachter Kritikpunkt ist, dass unklar bleibt, ob eine EBI die Meinung einer bedeutenden Mehrheit der Unionsbürger [widerspiegelt](#) oder lediglich dem Willen einer relevanten Minderheit entspricht. Grundsätzlich zeichnete sich bezüglich der Einführung der EBI jedoch eine [positive](#) Stimmung ab. Immer wieder wurde der ihr zugrunde liegende Ansatz der Stärkung der Demokratie in der EU betont und begrüßt.

Kriterien der Unterschriftensammlung

Zu den Bedingungen für die Unterschriftensammlung wurde zunehmend Kritik geäußert. In der Altersfrage wurde angemerkt, dass auch 16- und 17-Jährige das Recht haben sollten, eine EBI zu unterschreiben. Zudem wurde der kategorische Ausschluss von Nicht-EU-BürgerInnen [kritisiert](#) (das ergibt sich aus dem EU-Vertrag). Bemängelt wurden zudem die zu kurze Frist von 12 Monaten für das Sammeln von Unterschriften sowie ein hoher administrativer Aufwand auf nationaler Ebene. Jedes Mitgliedsland entscheidet selbst, welche Informationen zur Gültigkeitsprüfung der Unterschriften notwendig sind, was die Übersichtlichkeit der EBI erschwert. Einige Kritiker fordern daher ein [zentrales](#) von der Kommission geleitetes Verfahren.

In einigen EU-Mitgliedstaaten müssen die Bürger beim Unterschreiben einer EBI ihre [Identifikationsnummer](#) angeben. Das erschwert die Praxis der EBI - zum einen, weil nicht alle Bürger ihre Identifikationsnummer an private Unterschriftensammler weitergeben wollen und zum anderen, weil nicht jeder seinen Personalausweis oder Reisepass ständig in Reichweite hat.

Aufwand und Kosten

Ihr hoher zeitlicher, organisatorischer und finanzieller Aufwand könnte die EBI zu einem [Instrument](#) für große Lobbyverbände und einflussreiche Interessenvertretungen machen. In Anbetracht der zeitlichen Fristen, der Notwendigkeit von Kampagnen, des praktischen Ablaufs der Unterschriftensammlung und der Notwendigkeit transnationaler Kooperation stellt sich die Frage nach der Durchführbarkeit einer EBI durch kleinere Interessengruppen und Einzelpersonen. Ein Beispiel dafür ist eine geplante EBI der europäischen [Konservativen und Reformen](#) gegen eine EU-Steuer. Ein anderes ist der Vorschlag der europäischen [Sozialdemokraten](#), eine EBI zur Einführung einer Finanztransaktionsteuer zu starten.

DIE EBI IN DEUTSCHLAND

Anzahl der benötigten Unterschriften

Die aktuelle Anzahl der benötigten Unterschriften in Deutschland beträgt 74.250 (99 deutsche Mitglieder im Europäischen Parlament x 750). Der Vertrag von Lissabon legt für die Zukunft eine Höchstanzahl von [96 Sitzen](#) für ein Mitgliedsland im Europäischen Parlament fest. Diese Regelung tritt voraussichtlich nach den Europawahlen 2014 in Kraft. Die Anzahl der benötigten Unterschriften beträgt dann 72.000 (96 deutsche Mitglieder im Europäischen Parlament x 750).

Bedingungen für die Unterschrift

Für die Unterschrift ist die [Staatsangehörigkeit](#) (nicht der Wohnsitz) mit einem Ausweisdokument nachzuweisen. Das Mindestalter beträgt 18 Jahre. In Deutschland wird keine Identitätsnummer verlangt.

Gültigkeitsprüfung der Unterschriften

Die Unterschriften werden von einer nationalen Behörde auf die genannten Kriterien sowie auf ihre Echtheit, Anzahl und Doppelung geprüft. Das genauere Verfahren wird mit der Übernahme der EBI in nationales Recht geregelt. Dabei müssen nationale Rechtsvorschriften angepasst, die zuständigen Behörden für die Überprüfung der EBI in Deutschland bestimmt und die anzugebenden Informationen bei der Unterschriftenabgabe festgelegt werden. Spätestens am 1. März 2012 müssen die Bezeichnungen und Anschriften der zuständigen nationalen Behörden feststehen. Diese können dann auf der Website der [EU-Kommission](#) eingesehen werden. Die [Gültigkeitsprüfung](#) muss in einem Zeitraum von drei Monaten erfolgen. Die erhobenen Daten unterliegen strengen Datenschutzregelungen. Der Bürgerausschuss muss einen möglichen Missbrauch der Unterschriften-Daten ausschließen. Sämtliche vom Bürgerausschuss oder einer nationalen Behörde gesammelten Daten müssen einen Monat nach Einreichung bzw. 18 Monate nach Registrierung der geplanten EBI bei der Kommission entfernt werden.

Sanktionen und Haftung

Die Mitgliedstaaten müssen geeignete Sanktionen bereitstellen, die bei Verstößen durch den Bürgerausschuss, wie falschen Erklärungen oder Datenmissbrauch, angewendet werden. Der Bürgerausschuss haftet entsprechend dem jeweiligen nationalen Recht für mögliche Schäden, die bei der Organisation einer EBI verursacht werden.

Registrierung

Die Einrichtung eines Online-Formulars zur Registrierung von EBIs steht noch aus, über folgende Seite kann man zu einem entsprechenden Link gelangen: [EU Take Part](#).

TIPPS & TRICKS

Vorab-Recherche

Die Klärung folgender Fragen hilft, die Erfolgchancen einer EBI im Voraus einschätzen zu können:

- Gab es schon eine derartige Gesetzesinitiative (durch EBI, Petition, EU-Parlament)?
- Wenn ja, mit welcher Argumentation wurde sie abgelehnt?
- Wie kann die vorherige Ablehnung in Frage gestellt werden?

- Schließlich: Lohnt sich davon ausgehend der Aufwand für eine neue Initiative?
- Welche Organisationen in der EU unterstützen die Initiative? Aus wie vielen Mitgliedstaaten stammen diese?
- Wie wird für die EBI am erfolgreichsten geworben? Welche Mittel stehen für eine Kampagne zur Verfügung?
- Welche Finanzierungsmöglichkeiten sind gegeben?

Kontakte

Die EU-Kommission hat sich verpflichtet, eine Anlaufstelle für Fragen aufzubauen sowie einen Leit-faden zur Durchführung einer EBI bereitzustellen.

Informationsbüro Europe Direct: EU-weite Telefonnummer: 00800-67891011, Online-Formular.

WEITERE INFORMATIONEN

Dokumente

Amtsblatt der EU (2011): [Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative](#).

EU (2007): [Der Vertrag von Lissabon](#)

EU (2008): [Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#)

EU-Kommission (2009): [Grünbuch der Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative](#).

EU-Kommission (2010): [Zusammenfassung der Ergebnisse des Konsultationsprozesses durch die Kommission](#)

Rat für Allgemeine Angelegenheiten (2010): [Ansatz des Rates für Allgemeine Angelegenheiten zum Kommissionsvorschlag](#)

Pressemitteilungen

Europäische Union: (2010): [Pressemitteilung zur Einigung über die Europäische Bürgerinitiative](#)

EU-Parlament (2010): [Pressemitteilung des Europäischen Parlaments](#)

Rat der Europäischen Union (2011): [Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union](#)

Wissenschaftliche Literatur

Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (2009): [Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen](#)

Efler, Michael (2006): [European Citizens' Initiative](#)

Weitere Links

EU-Kommission (2010): [Einigung über die Europäische Bürgerinitiative](#)

EU-Kommission (2010): [Stellungnahmen zum Konsultationsverfahren](#)

Europäische Union (2010): [Fragen und Antworten zur Europäischen Bürgerinitiative](#)

Green European Foundation (2010): [Handbuch zur Europäischen Bürgerinitiative](#)

Mehr Demokratie e.V. (2007): [Übersicht über das Europäische Bürgerbegehren](#)

Mehr Demokratie! (2011): [Europäische Bürgerinitiative ohne ID-Nr](#)

Greenpeace (2010): [Informationen zur Bürgerinitiative von Avaaz und Greenpeace](#)

European Polis (2010): [The European Citizens' Initiative: A Democratic Innovation or a Fig Leaf?](#)

ECI (2011): [European Citizens' Initiative](#)

Erstellt von: Deutscher Naturschutzbund, EU-Koordination, Franziska Lindner