

Europäische Bürgerinitiative

Die Einführung der europäischen Bürgerinitiative wurde im Jahr 2009 durch den Vertrag von Lissabon beschlossen. Als Schlüsselement der partizipativen Demokratie ermöglicht sie es Bürgerinnen und Bürgern der EU, Ersuchen für Gesetzgebungsvorschläge an die Kommission zu richten und auf diese Weise demokratische Prozesse aktiv mitzugestalten. Das Verfahren und die Bedingungen für Bürgerinitiativen werden von der im April 2012 in Kraft getretenen Verordnung (EU) Nr. 211/2011 geregelt. In einer ersten dreijährlichen Überprüfung zog die Kommission im Jahr 2015 eine Zwischenbilanz, welche eine Debatte zur Wirksamkeit der Bürgerinitiative anstieß und einige Verbesserungsvorschläge hervorbrachte.

Die europäische Bürgerinitiative – Rechtsrahmen und Verfahren

[Artikel 11 Absatz 4](#) des Vertrags über die Europäische Union (EUV) räumt einer Million oder mehr EU-Bürgerinnen und -Bürgern das Recht ein, die Kommission auf dem Wege einer Bürgerinitiative aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse Legislativvorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Verfahren und Bedingungen zur Ausübung dieses Rechts sind in der [„Verordnung über die Bürgerinitiative“](#) geregelt, die auf der Grundlage von [Artikel 24](#) EUV angenommen wurde.

Gemäß der Verordnung über die Bürgerinitiative müssen die Organisatoren zunächst einen **Bürgerausschuss** (mit mindestens sieben Personen aus sieben unterschiedlichen Mitgliedstaaten) bilden und die Kommission auffordern, ihre Initiative zu registrieren. Die Kommission hat zwei Monate Zeit, der Aufforderung nachzukommen, vorausgesetzt sie kommt zu dem Schluss, dass die eingereichte Initiative nicht „offenkundig“ außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommission liegt, und die Initiative die anderen, in Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung über die Bürgerinitiative genannten, formalen Bedingungen erfüllt. Nach der erfolgreichen Registrierung sind die Organisatoren dafür verantwortlich, innerhalb von zwölf Monaten mindestens eine Million Unterschriften in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten (d. h. sieben von 28 Mitgliedstaaten) zu sammeln. Die in Papierform oder elektronisch gesammelten **Unterstützungsbekundungen** werden zunächst den Behörden des Mitgliedstaates zur **Überprüfung** vorgelegt und danach der Kommission. Wurde die Mindestanzahl an Unterstützungsbekunden erreicht, **überprüft** die Kommission im letzten Schritt die Initiative, empfängt die Organisatoren und legt innerhalb von drei Monaten in einer Veröffentlichung ihr weiteres Vorgehen oder den Verzicht darauf dar und nennt die Gründe für ihre Entscheidung. Die Organisatoren einer erfolgreichen Bürgerinitiative können ihre Initiative im Rahmen einer **öffentlichen Anhörung** vorstellen, die vom Europäischen Parlament unter Teilnahme anderer relevanter Gemeinschaftsorgane organisiert wird.

Entwicklungen seit 2012

Seit April 2012 sind bei der Kommission insgesamt 64 Bürgerinitiativen eingegangen. Gemäß dem [offiziellen Register](#), werden derzeit für sechs Bürgerinitiativen Unterschriften gesammelt: „More than education – Shaping active and responsible citizens“ (Mehr als Erziehung – aktive und verantwortungsvolle Bürger formen), „People4Soil“ (Menschen für Boden) (die Sammlung für beide läuft seit Herbst 2016); seit Januar 2017 offen sind „Europäisches Ausweisdokument für Freizügigkeit“, „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ sowie „EU Citizenship for Europeans: United in Diversity in Spite of *jus solis* and *jus sanguinis*“ (Unionsbürgerschaft für Europäer: In Vielfalt geeint trotz *jus solis* und *jus sanguinis*); seit Anfang April nach einer Entscheidung des Gerichtshofs der Europäische Union (EuGH) für Unterschriften [offen](#) ist „Minority Safe Pack – one million signatures for diversity in Europe“ (Schutz von Minderheiten – eine Million Unterschriften für Vielfalt in Europa), und eine siebte Bürgerinitiative, „Retaining European citizenship“ (Erhalt der Unionsbürgerschaft), wird am 2. Mai 2017 [formal registriert](#) werden. Die Sammlung für zwei weitere Initiativen wurde vor kurzem abgeschlossen, jedoch stehen die Ergebnisse noch aus: „Vater, Mutter & Kind – Europäische Bürgerinitiative zum Schutz von Ehe und Familie“ sowie „Stop plastic in the sea“ (Meer ohne Plastik). Auf die drei Initiativen, die eine Million Unterschriften sammeln konnten („Stop Vivisection“ [Abschaffung der Vivisektion], „Einer von uns“ und „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“) hat die Kommission in Form von Mitteilungen formell geantwortet und als Folgemaßnahme für Letztere einen Gesetzgebungsvorschlag in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2017 aufgenommen. Registrierungsanträge von 20 Bürgerinitiativen wurden von der Kommission abgelehnt (darunter „Stop TTIP“ [TTIP stoppen] und „Stop Brexit“ [Brexit stoppen]) in den meisten Fällen mit der Begründung, die Initiative liege außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommission. 14 Bürgerinitiativen wurden von den Organisatoren zurückgezogen und 18 Bürgerinitiativen ist es nicht gelungen, innerhalb der Zwölfmonatsfrist die geforderte Anzahl an Unterschriften zu sammeln.

Den Organisatoren von Bürgerinitiativen steht daneben eine Reihe von gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfen zur Verfügung, darunter der Bürgerbeauftragte. Sieben Entscheidungen der Kommission, eine Bürgerinitiative abzulehnen,



wurden vor dem EuGH angefochten. Das Gericht hat die ablehnende Entscheidung der Kommission über die Registrierung von [Minority Safe Pack – for diversity in Europe](#) (Schutz von Minderheiten – für Vielfalt in Europa) aufgehoben (die Sammlung von Unterschriften läuft inzwischen) und es stehen zwei weitere Entscheidungen an – [Ethics for Animals and Kids](#) (Ethik im Umgang mit Tieren und Kindern) sowie [Einer von uns](#). Für die verbleibenden vier Bürgerinitiativen – [Stop TTIP](#) (TTIP stoppen), [Cohesion policy for the equality of the regions and the preservation of regional cultures](#) (Kohäsionspolitik für die Gleichheit der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen), [Right to Lifelong Care](#) (Recht auf lebenslange Versorgung), und [One Million Signatures for a Europe of solidarity](#) (Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität) – wurde die Klage der Organisatoren abgewiesen.

Aussprache zur Bürgerinitiative

Diskussion zur Funktion der Bürgerinitiative

Seit ihrer Einführung im Jahr 2012 und während der ersten [dreijährlichen Überprüfung im Jahr 2015](#) war die europäische Bürgerinitiative hinsichtlich ihrer Funktion und Wirkung Gegenstand [lebhafter Debatten](#). Allgemeine Übereinstimmung herrscht über den Wert der Bürgerinitiative als Instrument zur Förderung des politischen Dialogs zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der EU und den Gemeinschaftsorganen. In der Frage, ob die in Gang gebrachten Diskussionen ausreichen, um die Kluft zwischen EU-Bürgern und EU-Entscheidungssträgern zu überbrücken, gehen die Meinungen der Interessenträger jedoch weit auseinander. In diesem Zusammenhang betonen Zivilgesellschaft und Parlament, dass die Bürgerinitiative in erster Linie als Instrument zur Initiierung neuer EU-Rechtsvorschriften zu bewerten ist. Andererseits verweisen Rat und Kommission auf das politisch wichtige Potenzial der Bürgerinitiative, eine politische Debatte anzustoßen, auch wenn daraus keine Änderung der Rechtsvorschriften hervorgehen sollte.

Verfahrenstechnische Hindernisse für die Umsetzung der Bürgerinitiative

Die Interessenträger, allen voran Nichtregierungsorganisationen, haben auf eine Reihe von Hindernissen hingewiesen, die der Umsetzung der Bürgerinitiative im Wege stehen. Dazu zählt die Vereinbarkeit der eingereichten Initiativen mit den Befugnissen der Kommission ebenso wie der Anwendungsbereich der rechtlichen Zulässigkeitsprüfung durch die Kommission, wozu u.a. gehört festzustellen, dass die Bürgerinitiative „nicht offenkundig außerhalb des Zuständigkeitsbereichs“ der Kommission liegt. Dies bewirkte, dass in annähernd 40 % der Fälle die [Nichtregistrierung](#) einer Bürgerinitiative durch die Kommission mit der Unvereinbarkeit der Initiative mit den Befugnissen der Kommission begründet wurde; gleichzeitig fehlt in Verordnung 211/2011 eine genaue Definition von „Unvereinbarkeit“. [Weitere](#) Verfahrenshindernisse ergeben sich für die Sammlung von Unterschriften aufgrund der Anforderungen an Online-Sammelsysteme sowie aus der Tatsache, dass der zu bildende Bürgerausschuss nicht den Status einer juristischen Person hat, was Probleme bei der Mittelbeschaffung und Bedenken hinsichtlich der persönlichen Haftung der Mitglieder zur Folge hat. In Bezug auf Unterstützungskampagnen von Bürgerinitiativen wurden als weitere Schwierigkeiten hohe Personal- und Materialkosten sowie die Anforderungen an den Schutz der personenbezogenen Daten genannt.

Änderungsvorschläge der Interessenträger zur Verordnung über die Bürgerinitiative

Als Vorschlag zur [Verbesserung](#) wird genannt, die persönliche Haftung der Mitglieder des Bürgerausschusses aufzuheben sowie den Bürgerausschüssen den Status einer juristischen Person zu verleihen. Für die Reform der Zulässigkeitsprüfung wird vorgeschlagen, anstelle der Kommission eine neutrale Instanz zu benennen, oder die Prüfung ganz abzuschaffen, oder Teile einer Bürgerinitiative zu registrieren. Die Ideen zur elektronischen Unterschriftensammlung reichen von einer ID-Kennung für EU-Bürgerinnen und -Bürger (zur Verwendung auf einer sicheren Website des Mitgliedstaats) über qualifizierte elektronische Signaturen (QES) und quelloffene Software bis zu einem zentralen Sammelpunkt für die gesamte EU. In einem größeren Zusammenhang haben die Gemeinschaftsorgane vorgeschlagen, nach Mitteln und Wegen zu suchen, um politische Diskussionen auf EU-Ebene jenseits des formalen Prozesses für Bürgerinitiativen fortzusetzen und zu vertiefen.

Verbesserungs- und Änderungsvorschläge des Bürgerbeauftragten

In einer Initiativanfrage hat der [Europäische Bürgerbeauftragte](#) die Kommission aufgefordert, neue Ideen für die Unterstützung der Organisatoren bei der Übersetzung und Finanzierung von Bürgerinitiativen vorzulegen sowie Vorschläge zur Verbesserung von Online-Sammelsystemen und den Zugang zu diesen Systemen für Menschen mit Behinderung auszuarbeiten. Der Bürgerbeauftragte hat die Kommission darüber hinaus aufgefordert, die EU-weiten Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten für Unterstützungsbekundungen durch Bürgerinnen und Bürgern unabhängig vom Wohnsitzland zu vereinfachen und den Standpunkt der Kommission zu erfolgreichen Bürgerinitiativen klar und transparent darzulegen.

Standpunkt des Europäischen Parlaments

Im Oktober 2015 forderte das Parlament die Kommission in einer [Entschließung](#) auf, den Organisatoren einer Bürgerinitiative frühzeitig rechtliche Beratung zu leisten, Finanzierungsmöglichkeiten durch die EU zu erläutern, die Gründe für die Ablehnung einer Bürgerinitiative im Detail darzulegen und die Möglichkeit in Betracht zu ziehen, Teile einer Bürgerinitiative zu registrieren, sollte diese nicht in ihrer Gesamtheit zulässig sein. Das Parlament ersuchte die Kommission, es den Organisatoren einer registrierten Bürgerinitiative zu ermöglichen, den Zeitpunkt des Starts für die Unterschriftensammlung selbst zu bestimmen, außerdem die Sammelsoftware zu verbessern und die Server der Kommission für die Unterschriftensammlung zur Verfügung zu stellen. In Bezug auf die personenbezogenen Daten schlug das Parlament die Abschaffung der nationalen persönlichen ID-Nummern sowie die Begrenzung der persönlichen Haftung der Organisatoren einer Bürgerinitiative vor. Im Nachgang von erfolgreichen Bürgerinitiativen forderte das Parlament die Kommission auf, sicherzustellen, dass binnen eines Jahres nach einer positiven Stellungnahme Vorbereitungen für einen Rechtsakt getroffen würden. Die Kommission wurde ebenfalls aufgefordert, eine Überprüfung der Verordnung über die Bürgerinitiative sowie der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 hinsichtlich der technischen Spezifikationen von Online-Sammelsystemen vorzuschlagen.

Dies ist die aktualisierte Fassung einer Ausgabe von „Auf einen Blick“, welche im Dezember 2016 veröffentlicht wurde: [PE 595.868](#).