



Mini-Hearing des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, Brüssel 5. Oktober 2010

Stellungnahme von Dr. Sylvia-Yvonne Kaufmann, MdEP a. D. ehemalige Berichterstatterin des Parlaments zur Europäischen Bürgerinitiative

In Kenntnis des von der Europäischen Kommission am 31. 3. 2010 vorgelegten Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative KOM(2010)119 endg. – 2010/0074 (COD); des vom Rat vorgelegten Beratungsergebnisses „Allgemeine Ausrichtung“ vom 22. 6. 2010 (10626/2/10 REV 2) sowie des von den Berichterstattern des Ausschusses für konstitutionelle Fragen Zita Gurmai und Alain Lamassoure vorgelegten Arbeitsdokuments vom 22. 6. 2010 (PE443.095v01-00)

Die Europäische Bürgerinitiative ist eine der wichtigsten Neuerungen der europäischen Politik. Sie ermöglicht erstmals eine unmittelbare Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Ausgestaltung des europäischen Integrationsprozesses und erweitert die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte der Bürgerinnen und Bürger. Die Europäische Bürgerinitiative birgt in sich die große Chance, öffentlichen Debatten über die europäische Politik neue Impulse zu verleihen, und sie kann durch ein grenzüberschreitendes gemeinsames Agieren der Bürgerinnen und Bürger längerfristig dazu beitragen, die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit zu befördern.

Damit das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative künftig erfolgreich Wirkung entfalten kann, ist es in aller erster Linie erforderlich, alle Bestimmungen des Verordnungsvorschlags dahin gehend zu prüfen, inwieweit es für die Bürgerinnen und Bürger attraktiv und einfach handhabbar, also nutzerfreundlich, ist. Vermieden werden muss, die Durchführung einer Bürgerinitiative unnötig zu erschweren. In diesem Sinne sollte das Europäische Parlament als direkt gewählte Interessenvertretung der Bürgerinnen und Bürger seine besondere Verantwortung wahrnehmen.

Das Parlament sollte sich daher im weiteren Beratungs- und Gesetzgebungsverfahren insbesondere für folgende Änderungen des Verordnungsvorschlags der Kommission einsetzen:

- (1) **Die Mindestzahl der Staaten, aus denen die gesammelten Unterstützungsbekundungen stammen, sollte deutlich unter 1/3 der Anzahl der Mitgliedstaaten liegen.** Wenn sich 1 Million Bürgerinnen und Bürger, die aus „nur“ sechs, fünf oder vier Ländern stammen, für eine Bürgerinitiative einsetzen, ist bereits davon auszugehen, dass es sich um ein signifikant europäisches Anliegen handelt.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Zahl von einem Drittel der Mitgliedstaaten ist eine viel zu große Hürde. Ich halte zudem die zur Begründung angeführten Argumente der Kommission für nicht schlüssig. Das Instrument der „verstärkten Zusammenarbeit“ ist ein sehr spezifisches Instrument, das es einer Gruppe von Staaten ermöglichen soll „voranzugehen“, und zwar nur dann, wenn es im Rat keine Mehrheit für ein politisches Projekt gibt. Dieses Instrument ist also nicht auf eine Gesetzgebung für alle Mitgliedstaaten gerichtet. Das System der „gelben Karten“ wiederum ist nicht mit der Initiierung von Gesetzesvorhaben verbunden, sondern ein Instrument der nationalen Parlamente, im Zuge der Subsidiaritätskontrolle Einspruch gegen Gesetzesvorschläge der Kommission erheben zu können.

Schon die vom Europäischen Parlament im Mai 2009 empfohlene Mindestzahl von einem Viertel der Mitgliedstaaten war recht hoch. Der damalige Vorschlag des Parlaments geht zwar in Unterschied zur Kommission von Vertragsbestimmungen der Initiierung eines Gesetzgebungsprozesses aus. Gerade dieser Begründungsansatz rechtfertigt aber ebenso eine geringere Mindestanzahl.

Das entscheidende Kriterium sollte hierbei nämlich die „bürgerfreundliche Realisierbarkeit“ einer Bürgerinitiative sein. Wie auf der Anhörung der Kommission zum Grünbuch am 22. Februar 2010 von vielen NRO unterstrichen wurde und wie erste Erfahrungen verschiedener NRO, die bereits vor Inkrafttreten der Verordnung versuchten, Bürgerinitiativen durchzuführen, belegen, dürfte es sich wahrscheinlich als durchaus schwierig erweisen, grenzüberschreitend 1 Million Bürgerinnen und Bürger für die Unterstützung eines bestimmten Gesetzesprojekts zu gewinnen.

- (2) **Die Prüfung der Zulässigkeit einer Bürgerinitiative sollte nicht erst nach Vorlage von 300.000 (Vorschlag der Kommission) bzw. 100.000 Unterstützungsbelegungen (Allgemeine Ausrichtung des Rates) erfolgen.** Dies ist den Organisatorinnen und Organisatoren einer Bürgerinitiative weder politisch, noch finanziell und den sonstigen Aufwand betreffend zuzumuten.

Die Zulässigkeitsprüfung sollte ausschließlich auf der Grundlage klar definierter rechtlicher Kriterien erfolgen. Abgelehnt werden sollten Bürgerinitiativen, die sich eindeutig gegen die in Artikel 2 EUV verankerten Werte der Union oder die Charta der Grundrechte richten oder eindeutig nicht in den Geltungsbereich der Verträge fallen. (Bei einer solchen Klarstellung in Artikel 4 Absatz 4 des Kommissionsvorschlags könnte m. E. auf Artikel 4 Absatz 3 des Kommissionsentwurfs, in dem von Bürgerinitiativen die Rede ist, die „missbräuchlich sind“ oder denen „es an Ernsthaftigkeit fehlt“ verzichtet werden.)

Die Zulässigkeitsprüfung sollte zu einem möglichst frühen Zeitpunkt erfolgen, spätestens aber - wie von den Berichterstatern des Ausschusses (Arbeitsdokument Punkt III,9) vorgeschlagen - bei Vorlage von 5.000 Unterstützungsbelegungen.

Ich teile die Auffassung der Berichterstatter, dass diese Zahl zum einen eine repräsentative und wirkliche Unterstützung seitens der Öffentlichkeit zum Ausdruck bringen und zum anderen auch eine Überlastung der Kommission verhindern helfen würde. (Dieses Verfahren ließe es m. E. auch überflüssig erscheinen, an die Organisatorinnen und Organisatoren einer Bürgerinitiative das zusätzliche Erfordernis zu richten, einen „Bürgerausschuss“ aus mindestens sieben Personen aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten einrichten zu müssen, um überhaupt die Durchführung einer Bürgerinitiative in Angriff nehmen zu können.)

Den von den Berichterstatern des Ausschusses entwickelten Vorschlag, im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung neben der Kommission einen „Ad-hoc-Ausschuss der Weisen“ einzurichten, hingegen halte ich aus drei Gründen nicht für sinnvoll. Erstens würde die Einrichtung eines solchen Ausschusses das Verfahren unnötig verkomplizieren und nicht transparenter gestalten. Zweitens sollte die Kommission nicht aus ihrer Verantwortung als Inhaberin des Initiativmonopols „entlassen“ werden, die ihr (wie in Bezug auf das gleichlautende Aufforderungsrecht von Rat und Parlament in Artikel 241 bzw. 225 AEUV) in Artikel 11 Absatz 4 zugewiesen ist. Drittens verbliebe die Verantwortung für die Zulässigkeitsentscheidung - wie die Berichterstatter in ihrem Arbeitsdokument selbst ausführen - auch nach diesem Modell letztlich unverändert bei der Kommission.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit sollte von der Kommission getroffen werden. Ihre Entscheidung über die Zulässigkeit muss allerdings rechtlich überprüfbar sein.

Eine solche Regelung würde auch dem berechtigten Anliegen der Berichterstatter Rechnung tragen, die Kommission vor möglichen Anschuldigungen zu schützen, eher aus politischen als aus rechtlichen Gründen über die Zulässigkeit einer Bürgerinitiative entschieden zu haben.

- (3) **Die Registrierung einer Bürgerinitiative sollte mit dem positiven Abschluss der Zulässigkeitsprüfung zusammenfallen.** Der Zeitraum für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen sollte erst nach der Bestätigung der Zulässigkeit und der offiziellen Registrierung einer Bürgerinitiative beginnen – vorzugsweise nach einer Übergangszeit von 2 Monaten (Frist für eine eventuelle Nichtigkeitsklage eines Mitgliedstaates gegen die Zulässigkeitsentscheidung).
- (4) Aufgrund der enormen Anstrengungen, die für das erfolgreiche Durchführen einer Bürgerinitiative für alle Organisatorinnen und Organisatoren notwendig sein werden, sollte geprüft werden, ob der **Zeitraum für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen nicht 12, sondern vielmehr 18 Monate** betragen sollte.
- (5) **Auf die im Kommissionsvorschlag geforderte Angabe von persönlichen Identifikationsnummern (Ausweis- oder Sozialversicherungsnummern) der unterzeichnenden Personen sollte verzichtet werden.** Sie ist unverhältnismäßig, birgt unnötige datenschutzrechtliche Risiken und wird vor allem viele Bürgerinnen und Bürger von der Unterstützung einer Bürgerinitiative abhalten. Für die eindeutige Identifizierung der unterstützenden Personen sind die Angabe von Name, Wohnanschrift, Geburtsdatum, Staatsbürgerschaft und Unterschrift ausreichend.

Verbessert werden könnte auch die Anwendung des Formulars für Unterstützungsbekundungen. So sollte etwa den Organisatorinnen und Organisatoren einer Bürgerinitiative gestattet sein, ein eigenes Formular zu erstellen, das es ihnen erlaubt, neben den in der Verordnung geregelten unverzichtbaren Angaben zum Beispiel ein eigenes Kampagnelogo oder weitere für sie wichtige Informationen zu verwenden.

- (6) In den Verordnungstext sollte ein klares Verfahren für den Umgang mit erfolgreichen Bürgerinitiativen aufgenommen werden. Insbesondere sollte er ein **Anhörungsrecht der Organisatorinnen und Organisatoren vor der Kommission** beinhalten, und die Kommission sollte ihre Entscheidung über den Umgang mit dieser Bürgerinitiative (analog zu den bestehenden Fristen bei Aufforderung der Kommission durch Rat oder Parlament) innerhalb einer Frist von drei Monaten treffen und öffentlich begründen.

Ferner möchte ich anregen, dass die Kommission auf der Grundlage des in Artikel 41 der Charta der Grundrechte verankerten Rechts auf gute Verwaltung darüber hinaus verpflichtet wird, ein „**Büro für Bürgerinitiativen**“ einzurichten, das als zentraler Ansprechpartner für Organisatorinnen und Organisatoren einer Bürgerinitiative, resp. deren Kontaktperson, fungiert. In einem solchen Büro könnte etwa Bürgerinitiativen eingereicht werden, und das Büro sollte auch für alle mit dem Verfahren zusammenhängenden Fragen verantwortlich sein - also etwa dafür, dass die rechtliche Zulässigkeit im vorgesehenen Zeitraum geprüft wird, dass erfolgreich angemeldete und registrierte Bürgerinitiativen veröffentlicht werden oder beispielsweise die unverzügliche Information gegenüber den Mitgliedstaaten, dem Rat und dem Parlament sichergestellt ist. Das Büro sollte des Weiteren auf Anfrage auch Auskunft und Beratung zur Verfügung stellen, etwa darüber, ob zu ein und demselben Thema bereits Bürgerinitiativen eingereicht wurden, ob es zu einer geplanten Bürgerinitiative eventuell bereits gesetzliche Regelungen gibt oder auch auf Antrag bei Übersetzungen von Bürgerinitiativen in alle Amtssprachen behilflich sein.

- (7) Auch das **Europäische Parlament** sollte sich verpflichten, die Organisatorinnen und Organisatoren einer erfolgreichen Bürgerinitiative öffentlich anzuhören.
- (8) In den von Kommission, Rat und Parlament vorgelegten Dokumenten wird bezüglich des erforderlichen **Mindestalters zur Teilnahme an einer Bürgerinitiative** das aktive Wahlrecht für die Teilnahme an Wahlen zum Europäischen Parlament verankert.

Diese Regelung hätte den großen Nachteil, dass dies innerhalb der EU zu einer unterschiedlichen Ausübung des neuen Rechts auf Initiierung bzw. Teilhabe an einer Bürgerinitiative führt. In 26 Mitgliedstaaten dürften es Bürgerinnen und Bürger erst ab vollendetem 18. Lebensjahr ausüben, in einem Mitgliedstaat jedoch bereits ab vollendetem 16. Lebensjahr.

In der Erwägung, dass jede Einschränkung des Rechts auf demokratische Teilhabe und jede Ungleichbehandlung aus Gründen des Alters dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen muss, sollte noch einmal eingehend geprüft werden, ob es nicht doch angeraten erscheint, das erforderliche Mindestalter zur Teilnahme an einer Bürgerinitiative EU-weit gleichermaßen zu regeln, d. h., es bei 16 Jahren festzulegen.

Ich möchte darauf hinweisen, dass beispielsweise weder das Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Artikel 11 der Grundrechtecharta noch das Petitionsrecht gemäß Artikel 44 der Grundrechtecharta altersbeschränkt sind. Und auch die Tatsache, dass es sich bei der Beteiligung an einer Bürgerinitiative nicht um eine mit der Ausübung des Wahlrechts vergleichbare individuelle Entscheidung handelt, sondern vielmehr um das Recht zur Aufforderung an die Kommission, einen Rechtsetzungsvorschlag vorzulegen, sollte bei der Festlegung des Mindestalters gebührend berücksichtigt werden. Außerdem wäre die Festlegung des Mindestalters auf 16 Jahre höchst innovativ und ein besonders starkes Signal des Vertrauens gerade an die jungen Menschen in der Europäischen Union. Jüngere Menschen interessieren sich vielfach besonders für europäische Fragen und könnten durch die Teilnahmemöglichkeit an einer Europäischen Bürgerinitiative weiterhin für europäische Anliegen motiviert werden.

Des Weiteren möchte ich anregen, dass das Europäische Parlament die Frage konstitutioneller Bürgerinitiativen prüfen sollte.

Der Wortlaut des Artikels 11 Absatz 4 legt nahe, dass Bürgerinitiativen, die auf eine Änderung der Verträge zielen, nicht zulässig sind. Den europäischen Institutionen sollten jedoch die Ideen und Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger auch für eine künftige Änderung der Verträge unbedingt willkommen sein, sie sollten Interesse daran haben zu wissen, in wie weit diese Unterstützung in der Bevölkerung genießen und sie sollten schließlich auch bereit sein, diesbezügliche Vorschläge aus der Bevölkerung aufzugreifen.

Das Parlament, das mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon nach Artikel 48 EUV nunmehr auch das Recht hat, „Entwürfe zur Änderung der Verträge“ vorzulegen, sollte daher die Möglichkeit prüfen, ob analog zur Bürgerinitiative gemäß Artikel 11 Absatz 4 EUV zugleich auch Bürgerinitiativen zugelassen werden sollten, die auf eine Weiterentwicklung oder Veränderung der Verträge abzielen (konstitutionelle Bürgerinitiativen). Für sie könnten dieselben Bedingungen und ein analoges Verfahren gelten, nur der Adressat wäre statt der Europäischen Kommission das Europäische Parlament.