



Berlin, den 29. Januar 2010

Stellungnahme der Europa-Union Deutschland

Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative (KOM(2009)622 endgültig), Brüssel, den 11.11.2009

Die Europa-Union Deutschland begrüßt, dass die Europäische Kommission vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon frühzeitig einen Konsultationsprozess eingeleitet hat, um Meinungen aus der Zivilgesellschaft einzuholen, wie das neuartige Instrument der Europäischen Bürgerinitiative ausgestaltet sein soll.

Die Europa-Union Deutschland sieht die Europäische Bürgerinitiative als eine der wichtigsten Neuerungen der europäischen Politik an. 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. In der Europäischen Bürgerinitiative sehen wir zudem auch die große Chance, öffentlichen Debatten über die europäische Politik neue Impulse zu verleihen, und wir setzen darauf, dass die Europäische Bürgerinitiative durch das gemeinsame grenzüberschreitende Agieren der Bürgerinnen und Bürger längerfristig dazu beitragen wird, die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit zu befördern.

Ungeachtet der damit verbundenen komplizierten rechtlichen Fragen steht für die Europa-Union Deutschland die politische Notwendigkeit einer europäischen konstitutionellen Bürgerinitiative außer Zweifel. Gerade vor dem Hintergrund der Entwicklungen der letzten Jahre sollten den europäischen Institutionen die Ideen und Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger auch in Bezug auf die Revision der Verträge willkommen sein.

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon erhält auch das Europäische Parlament das Recht, "Entwürfe zur Änderung der Verträge" vorzulegen. Nach Ansicht der Europa-Union Deutschland sollte das Europäische Parlament prüfen, wie mit Bürgerinitiativen, die auf eine Vertragsänderung zielen, umgegangen werden soll.

Die Europa-Union Deutschland begrüßt ferner, dass die Europäische Kommission darauf drängt, die Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative auf der Grundlage von Artikel 24 AEUV möglichst schon im Jahr 2010 zu verabschieden. Sie erwartet, dass sich das Europäische Parlament, insbesondere aber auch der Rat, dieser ehrgeizigen Zielstellung anschließen.

Die Europa-Union Deutschland erwartet, dass die künftige Verordnung über die Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative vom europäischen Gesetzgeber klar, einfach und nutzerfreundlich formuliert wird, denn dies ist unseres Erachtens der ent-



scheidende Garant dafür, dass die Bürgerinitiative erfolgreich im o.g. Sinne angewandt werden kann.

In diesem Sinne beantwortet die Europa-Union Deutschland die im Grünbuch von der Europäischen Kommission gestellten Fragen wie folgt:

1. Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger kommen müssen

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Zahl von einem Drittel der Mitgliedstaaten ist eine zu große Hürde. Wir halten 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 Mitgliedstaaten 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.

Auch die vom Europäischen Parlament empfohlene Mindestzahl von einem Viertel der Mitgliedstaaten ist unseres Erachtens zu hoch. Der Vorschlag des Parlaments geht zwar im Unterschied zur Kommission von der Initiierung eines Gesetzgebungsprozesses aus. Doch unseres Erachtens sollte der Verweis auf andere Vertragsbestimmungen nicht zum Ausgangspunkt für die Festlegung der Mindestzahl der Mitgliedstaaten gemacht werden.

Das entscheidende Kriterium sollte hierbei vielmehr die „bürgerfreundliche Realisierbarkeit“ einer Bürgerinitiative sein, denn wahrscheinlich dürfte es sich als recht schwierig erweisen, grenzüberschreitend 1 Million Bürgerinnen und Bürger für die Unterstützung eines bestimmten Gesetzesprojekts zu gewinnen.

Wir meinen daher, dass die **Mindestzahl von fünf Mitgliedstaaten angemessen ist** und diese zugleich auch in hinreichendem Maße ein europäisches Allgemeinwohlinteresse zum Ausdruck bringt.

2. Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat

Wir teilen die Ansicht von Kommission und Parlament, neben der Mindestzahl der Mitgliedstaaten zugleich ein Mindestquorum für die Zahl der Unterstützungsbekundungen pro Mitgliedstaat festzulegen. Auch hierbei sollten unter dem Gesichtspunkt der Bürgerfreundlichkeit die Schwellen nicht zu hoch angesetzt werden. Unserer Meinung nach sollte ein **Quorum von 0,1 Prozent der Bevölkerung** pro Mitgliedstaat ausreichen. In bevölkerungsreicheren Mitgliedstaaten sollte das Quorum als erreicht gelten, wenn **mindestens 25.000 Unterstützungsbekundungen** vorliegen.



Wird das notwendige Quorum in fünf der Mitgliedstaaten erreicht, werden die vorliegenden Unterstützungsbekundungen aus allen anderen Mitgliedstaaten mitgezählt. Sie unterliegen dann nicht mehr dem Quorum von 0,1 Prozent bzw. 25.000 Stimmen.

3. Kriterien für die Unterstützung einer Bürgerinitiative – Mindestalter

Das Mindestalter sollte bei **16 Jahren** liegen. Zumindest aber sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, das Mindestalter festzulegen.

Eine Altersgrenze von 16 Jahren würde der Tatsache Rechnung tragen, dass in den letzten Jahren in einigen Mitgliedstaaten für einige Wahlen das Wahlalter gesenkt wurde, und junge Erwachsene z. B. bei Kommunalwahlen das aktive Wahlrecht haben. Außerdem wäre die Festlegung 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 können durch die Teilnahmemöglichkeit an einer Europäischen Bürgerinitiative weiterhin für europäische Anliegen motiviert werden.

4. Form und Abfassung einer Bürgerinitiative

Eine Bürgerinitiative sollte **drei Punkte** klar benennen: a) den präzisen Gegenstand des Vorschlags mit Angabe der Rechtsgrundlage, b) die Zielsetzung des Vorschlags, c) eine inhaltliche Begründung des Vorschlags.

Die Beifügung eines ausformulierten Entwurfs des geforderten Rechtsaktes sollte nicht zur Bedingung erhoben werden. Es sollte den Initiatoren einer Bürgerinitiative jedoch überlassen bleiben zu entscheiden, ob sie einen solchen einreichen möchten.

5. Anforderung an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften

Die Sammlung von Unterstützungsbekundungen sollte **so bürgerfreundlich wie möglich** gestaltet sein. D. h., sie müssen beispielsweise per Unterschriftenliste frei und direkt „auf der Straße“ als auch online gesammelt werden können. Hinsichtlich der Einreichung von Unterstützungsbekundungen im **Online-Verfahren** sollte ein EU-weit geltendes sicheres Authentifizierungsverfahren entwickelt werden, das einen möglichen Missbrauch ausschließt.

Es sollte vorgegeben werden, dass neben dem **vollen Namen auch das Geburtsdatum und die genaue Anschrift und die Staatsbürgerschaft** genannt werden. Der offizielle Initiativtext sollte auf jedem Unterschriftenbogen abgedruckt sein.

Bezüglich der **Überprüfung und Authentifizierung** der Unterstützungsbekundungen sind die Mitgliedstaaten gefordert. Es sollte in der Verantwortung nationaler Stellen liegen, die Ergebnisse der Sammlung von Unterstützungsbekundungen zu prüfen und zu bestätigen. Die Mitgliedstaaten sollten daher in der Verordnung dazu ver-



pflichtet werden, die dafür zuständigen Behörden konkret zu benennen. Die Überprüfung sollte im Wohnsitz-Land erfolgen.

Um den **Verwaltungsaufwand so gering wie möglich** zu halten, sollten die zuständigen Stellen jedoch nicht verpflichtet sein, tatsächlich jede einzelne Unterstützungsbekundung zu prüfen. Vielmehr sollten Stichprobenprüfungen die Regel sein.

Da für eine erfolgreiche Bürgerinitiative letztlich ausschlaggebend ist, ob sie von einer ausreichenden Zahl Unionsbürgerinnen und -bürgern aus einer hinreichend großen Anzahl von Unionsstaaten unterstützt wird, müssen die Organisatorinnen und Organisatoren bei Einreichung der Bürgerinitiative bei der Kommission dazu in der Lage sein nachweisen zu können, wie viele Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, und zwar aufgeschlüsselt nach Mitgliedstaaten, die Initiative unterstützen.

Dabei müssen auch **Datenschutzfragen** beachtet werden. Wir gehen davon aus, dass die Organisatorinnen und Organisatoren einer Bürgerinitiative für den Schutz der persönlichen Daten der Bürgerinnen und Bürger Sorge zu tragen haben (D. h., sie verwalten eigenverantwortlich Unterschriftenlisten, die sie nur für diesen Zweck anlegen dürfen. Bei der Einrichtung einer Extra-Webseite für Bürgerinitiativen etwa haben sie auch dafür Sorge zu tragen, dass bei einem Besuch dieser Webseite nur die Zahl der Unterstützungsbekundungen pro Mitgliedstaat erkennbar ist.)

Die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten - und auch die Initiatoren der Bürgerinitiativen - dürfen die zur Prüfung eingereichten Listen mit Personendaten nicht für andere Zwecke verwenden und geben sie (versehen mit einer Art Prüfvermerk) nach der Prüfung an die Organisatorinnen und Organisatoren zurück.

Die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten, die die Authentizität der Unterstützungsbekundungen prüfen, sind zu verpflichten, den Organisatorinnen und Organisatoren der Bürgerinitiative im Ergebnis ihrer Prüfung zu **bescheinigen, wie viele Bürgerinnen und Bürger aus ihrem jeweiligen Mitgliedstaat die Initiative unterstützt haben**. Die Organisatorinnen und Organisatoren müssten so bei der Kommission nur die durch die Mitgliedstaaten bescheinigten Zahlen (x Bürgerinnen und Bürger pro Mitgliedstaat) einreichen.

6. Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften

Der Zeitraum sollte **18 Monate** betragen, und zwar nach Registrierung und Veröffentlichung einer erfolgreich angemeldeten Initiative durch die Kommission. Werden die erforderlichen Quoren erreicht, kann diese Frist von den Initiatoren verkürzt werden.

7. Anmeldung geplanter Initiativen

Rechtssicherheit und Klarheit des Verfahrens sind für eine erfolgreiche Durchführung einer Bürgerinitiative von ausschlaggebender Bedeutung. Die Unionsbürgerinnen und -Bürger haben laut Grundrechtecharta ein Recht auf gute Verwaltung.



Die Initiatoren einer Bürgerinitiative sollten ihren Vorschlag in einer der Gemeinschaftssprachen an die Kommission senden. Diese sollte dazu verpflichtet werden zunächst **rechtlich zu prüfen, ob die formalen Anforderungen für eine derartige Initiative erfüllt sind**. Konkret geht es darum, dass die Kommission über die entsprechenden Befugnisse verfügt und dass es eines Rechtsaktes der EU bedarf, um die Verträge umzusetzen.

Eine derartige Prüfung durch die Kommission ist zum einen erforderlich, um Frustrationen zu vermeiden. Zum anderen sollen populistische Initiativen ausgeschlossen werden, die Ziele außerhalb der EU-Zuständigkeiten verfolgen (Beispiel Minarettverbot).

Auf jeden Fall sollte die Kommission den Initiatoren auf Anfrage **rechtliche Auskunft und Beratung** zur Verfügung stellen, um eine eindeutige Bezugnahme des Initiativtextes auf EU-Recht gewährleisten zu können.

Nach Zulassung der Initiative durch die Kommission ist die Bürgerinitiative **in allen Gemeinschaftssprachen auf einer hierzu einzurichtenden Webseite der Kommission** einzustellen. Danach beginnt die für das Sammeln von Unterstützungsbekundungen gesetzte Frist (siehe Frage 6).

In diesem Zusammenhang regen wir auch an, dass in der Kommission ein besonderes „**Büro für Bürgerinitiativen**“ eingerichtet wird. Dieses Büro sollte zum einen der zentrale Ansprechpartner für Organisatorinnen und Organisatoren von Bürgerinitiativen sein. Dort sollten Bürgerinitiativen eingereicht werden können, und das Büro sollte für alle mit dem Verfahren zusammenhängenden Fragen verantwortlich sein – also etwa dafür, dass die rechtliche Zulässigkeit von Bürgerinitiativen in einem bestimmten Zeitraum geprüft wird, dass erfolgreich angemeldete und registrierte Bürgerinitiativen veröffentlicht werden bis hin zum Beschluss der Kommission über den Erfolg einer Bürgerinitiative. Es sollte zum anderen auch die unverzügliche Information gegenüber den Mitgliedstaaten, dem Rat und dem Parlament sicherstellen.

8. Anforderungen an Organisationen – Transparenz und Finanzierung

Organisatorinnen und Organisatoren einer angemeldeten und registrierten Bürgerinitiative müssen nach erfolgreicher Sammlung von Unterstützungsbekundungen bei deren Einreichung gegenüber der Kommission zugleich einen **Transparenzbericht über die Finanzierung der Bürgerinitiative** vorlegen, einschließlich der wesentlichen Finanzierungsquellen - unter Nennung der Namen der Unterstützer ab einem Betrag von 5.000 Euro - sowie der Verwendung der Mittel. Dieser Bericht sollte öffentlich gemacht werden.

9. Überprüfung von Bürgerinitiativen durch die Kommission

Die Kommission sollte verpflichtet werden, in einem **Zeitraum von einem Monat das Erreichen der festgelegten Quoren** zu überprüfen. Innerhalb eines Zeitraums von **sechs Monaten sollte die Kommission den Gesetzesvorschlag an Rat und Par-**



lament übermitteln. Die Kommission sollte ihre Stellungnahme zum Initiativbegehren veröffentlichen, in der sie das Ergebnis ihrer Beratungen darstellt und begründet.

Des Weiteren möchten wir anregen, dass in diesem Zeitraum ein Treffen **von Mitgliedern der Kommission mit den Organisatorinnen und Organisatoren der Bürgerinitiative** stattfindet. Es wäre zum einen für die Entscheidungsfindung der Kommission sicher von Vorteil, das inhaltliche Anliegen der Bürgerinitiative genauer kennenzulernen. Zum anderen würde ein solches Zusammentreffen demonstrieren, dass die Bürgerinnen und Bürger ernst genommen werden.

Zudem könnte vorgesehen werden, dass der zuständige **Ausschuss des Europäischen Parlaments** die Initiatoren einer Bürgerinitiative bei der Beratung darüber zu einer mündlichen Stellungnahme einlädt.

10. Initiativen zu ein und demselben Thema

Hierzu sehen wir **keinen Regelungsbedarf**.

Weitere Vorschläge

a) Das in der Verordnung zu regelnde Verfahren zur Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative sollte **nach fünf Jahren überprüft** werden.

b) Die Verordnung könnte die Einführung eines **einheitlichen Formblattes für Bürgerinitiativen** vorsehen und regeln, welche Mindestangaben bei der Sammlung von Unterstützungsbekundungen erforderlich sind:

- Name und Anschrift (Erreichbarkeit) der Organisatorinnen und Organisatoren
- Kurzbeschreibung des Anliegens der Bürgerinitiative (siehe Antwort auf Frage 4)
- erforderliche Angaben der unterstützenden Bürgerinnen und Bürger (also Name, Geburtsdatum, Wohnanschrift, Staatsbürgerschaft)
- Erklärung mit der versichert wird, dass die betreffende Person die Bürgerinitiative kein zweites Mal in einem anderen Mitgliedstaat unterstützen darf
- Verweis auf die Verantwortlichkeit für den Datenschutz seitens der Organisatorinnen und Organisatoren und die Pflicht zur Vernichtung/Lösung der Personendaten

c) Wir möchten ferner anregen, dass allen Personen, die eine Bürgerinitiative unterstützen, seitens der Organisatorinnen und Organisatoren eine Art „**Quittung**“ oder „**Bestätigung**“ der **Unterstützungsbekundung** übergeben wird. Dies würde die Verantwortlichkeit der Beteiligten erhöhen.