



## DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist ein wichtiges Instrument der partizipativen Demokratie in der Europäischen Union. Mithilfe dieses Instruments können eine Million EU-Bürger, die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten wohnen, die Kommission auffordern, einen Rechtsakt zur Umsetzung der EU-Verträge vorzulegen. Seit die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 angewendet wird, in der konkrete Verfahren und Bedingungen für die EBI festgelegt sind, konnten drei Initiativen erfolgreich der Kommission vorgelegt werden.

### RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV);
- Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
- Verordnung (EU) Nr. 211/2011;
- Artikel 211 und 218 der Geschäftsordnung des Parlaments.

### HINTERGRUND

Bei Bürgerinitiativen handelt es sich um Instrumente, die den Bürgern in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene zur Verfügung stehen, sich aber in Bezug auf den Geltungsbereich und das Verfahren erheblich unterscheiden. Das Konzept der Unionsbürgerschaft, von dem die Europäische Bürgerinitiative abgeleitet wurde, wurde ursprünglich mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt ([1.3.1](#)). Die Außenminister Österreichs und Italiens schlugen bereits 1996 im Vorfeld der Regierungskonferenz in Amsterdam vor, dass neben dem Petitionsrecht in Bezug auf das Europäische Parlament ein Recht auf die Vorlage derartiger Initiativen geschaffen werden sollte. Der Vorschlag wurde von der Konferenz jedoch nicht aufgegriffen. Bestimmungen für eine Bürgerinitiative, die der derzeitigen Regelung stark ähneln, wurden ursprünglich in den Entwurf des Verfassungsvertrags (Artikel 47 Absatz 4) aufgenommen. Das Präsidium des Konvents lehnte es ab, diese Bestimmungen in den endgültigen Text aufzunehmen, allerdings ermöglichten gemeinsame Anstrengungen zivilgesellschaftlicher Organisationen ihre Beibehaltung. Nachdem das Verfahren zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags gescheitert war, wurden bei der Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon ähnliche Bestimmungen wieder aufgenommen.

Heute ist das Recht auf die Vorlage einer Bürgerinitiative in Titel II EUV („Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“) verankert. In Artikel 11 Absatz 4 EUV wird der grundlegende Rahmen für dieses Recht festgelegt. Die allgemeinen Grundsätze für eine Verordnung über die konkreten Verfahren und genauen Bedingungen sind in Artikel 24 Absatz 1 AEUV niedergelegt. Der Vorschlag für eine Verordnung war das Ergebnis einer umfassenden Konsultation<sup>[1]</sup>. Die Verhandlungen über und die Einigung auf den endgültigen Text nahmen mehrere Monate

[1]Grünbuch der Kommission ([KOM\(2009\) 622](#)).

in Anspruch – ein Entwurf eines Vorschlags wurde dem Parlament und dem Rat am 31. März 2010 vorgelegt, und am 15. Dezember 2010 wurde eine politische Einigung erzielt, was zur förmlichen Annahme des Textes durch das Parlament und den Rat am 16. Februar 2011 führte. Der Text trat am 1. April 2011 als [Verordnung \(EG\) Nr. 211/2011](#) in Kraft. Da auf der Ebene der Mitgliedstaaten eine Reihe technischer Anpassungen zur Einführung eines gestrafften Prüfverfahrens erforderlich war, wurde die EBI-Verordnung erst ein Jahr später anwendbar. Die Kommission ist verpflichtet, zum 1. April 2015 und anschließend alle drei Jahre zu demselben Datum einen Bericht über die Anwendung der EBI-Verordnung im Hinblick auf deren eventuelle Überarbeitung vorzulegen. Die Kommission legte am 31. März 2015 einen solchen Bericht vor ([COM\(2015\) 145](#)). Der Bericht informierte über den aktuellen Stand und enthielt eine Bewertung der Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative. Ferner enthielt er eine Aufzählung der Probleme, die in den ersten drei Jahren dieses neuen legislativen und institutionellen Rahmens aufgetreten sind. Im Bericht wurde ferner eine Reihe von Unzulänglichkeiten hervorgehoben, wobei auch einige der für das Europäische Parlament durchgeführten Studien berücksichtigt wurden<sup>[2]</sup>.

Das Recht, eine Europäische Bürgerinitiative vorzulegen, ist eindeutig von dem Recht zu unterscheiden, eine Petition einzureichen, da sich das Verfahren in vielen wesentlichen Punkten anders gestaltet als das Petitionsverfahren. Petitionen können von EU-Bürgern und von natürlichen oder juristischen, in der EU ansässigen Personen ([2.1.4](#)) eingereicht werden und müssen Angelegenheiten zum Gegenstand haben, die in den Tätigkeitsbereich der EU fallen und den Petenten unmittelbar betreffen. Petitionen werden an das Parlament in seiner Eigenschaft als direkte Vertretung der Bürger auf EU-Ebene gerichtet. Eine Europäische Bürgerinitiative stellt eine direkte Forderung nach einem spezifischen Rechtsinstrument der EU dar, sie muss bestimmten Vorschriften genügen, damit sie gültig ist, und sie wird letztlich an die Kommission gerichtet, die als einziges Organ befugt ist, Legislativvorschläge vorzulegen. Insofern ist die Europäische Bürgerinitiative grundsätzlich mit dem Initiativrecht des Parlaments (Artikel 225 AEUV) und des Rates (Artikel 241 AEUV) vergleichbar.

## VERFAHREN

### A. Der Bürgerausschuss

Da eine Initiative einer solchen Größenordnung ein gewisses Maß an organisatorischer Struktur erfordert, ist der erste Schritt bei der Einleitung einer Europäischen Bürgerinitiative die Gründung eines Organisationsausschusses, der „Bürgerausschuss“ genannt wird. Diesem Ausschuss müssen mindestens sieben Personen angehören, die in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sind (aber nicht unbedingt verschiedene Staatsangehörigkeiten haben müssen) und alt genug sind, um an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen. Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) können sich daran beteiligen; im Hinblick auf die Mindestzahl von Bürgern, die zur Bildung eines Ausschusses erforderlich sind, können sie jedoch nicht mitgerechnet werden. Der Ausschuss muss einen Vertreter und einen Stellvertreter bestimmen, die als Kontaktpersonen für diese spezifische Europäische Bürgerinitiative auftreten.

### B. Registrierung

Bevor der Ausschuss mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen seitens der Bürger beginnen kann, muss er die Initiative bei der Kommission registrieren. Diesbezüglich ist ein

---

[2], „European Citizens Initiative – First Lessons of Implementation“ (Europäische Bürgerinitiative – erste Lehren aus der Umsetzung), Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten (2014), abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL\\_STU\(2014\)509982\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)

Dokument mit der Bezeichnung und dem Gegenstand sowie eine kurze Beschreibung der Initiative einzureichen, die Angaben zu der für die Initiative vorgeschlagenen Rechtsgrundlage sowie Informationen über die Ausschussmitglieder und über alle Quellen der Unterstützung für die vorgeschlagene Initiative sowie über alle Finanzierungsquellen enthält. Die Organisatoren können als Anlage ausführlichere Angaben und weitere Materialien, z. B. einen Entwurf des vorgeschlagenen Legislativtextes, vorlegen.

Die Kommission entscheidet innerhalb von zwei Monaten, ob sie die vorgeschlagene Initiative registriert. Die Registrierung wird abgelehnt, wenn die Verfahrenserfordernisse nicht erfüllt sind oder die Initiative außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zur Anwendung der Verträge vorzulegen. Sie wird ebenfalls abgelehnt, wenn die Initiative offenkundig unseriös, missbräuchlich oder böswillig ist oder den Werten der EU nach Artikel 2 EUV entgegensteht. Gegen die Entscheidung der Kommission können gerichtliche oder außergerichtliche Rechtsbehelfe eingelegt werden. Registrierte Initiativen werden auf dem Internetportal der Kommission veröffentlicht.

### C. Sammlung von Unterstützungsbekundungen

Sobald die Initiative registriert worden ist, können die Organisatoren mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen beginnen. Dazu haben sie zwölf Monate Zeit. Unterstützungsbekundungen können in Papierform oder elektronisch gesammelt werden. Werden sie elektronisch gesammelt, müssen die zuständigen nationalen Behörden das Online-Sammelsystem zunächst zertifizieren. Die Einzelvorschriften über die technischen Spezifikationen der Online-Sammelsysteme sind in einer Durchführungsverordnung der Kommission festgelegt ([Verordnung \(EU\) Nr. 1179/2011](#)).

Für die Prüfung gelten unabhängig davon, ob die Unterstützungsbekundungen in Papierform oder elektronisch gesammelt werden, dieselben Anforderungen für die Angabe von Daten. Diese auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Anforderungen werden in Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 dargelegt. In 9 Mitgliedstaaten<sup>[3]</sup> wird nicht verlangt, dass die Unterzeichner von Unterstützungsbekundungen Ausweispapiere oder persönliche Identifikationsnummern vorlegen müssen. In allen anderen Mitgliedstaaten wird dies verlangt. In dem Anhang wird für jeden Mitgliedstaat, in dem dies vorgeschrieben ist, festgelegt, welche Arten von Ausweispapieren verwendet werden können.

Um von der Kommission berücksichtigt zu werden, müssen im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative innerhalb von zwölf Monaten eine Million Unterstützungsbekundungen gesammelt werden. Damit die Bürgerinitiative in einem bestimmten Mitgliedstaat gültig ist, muss die Anzahl der Unterzeichner in diesem Mitgliedstaat außerdem mindestens der mit 750 multiplizierten Anzahl der in diesem Mitgliedstaat gewählten MdEP entsprechen. Dadurch gilt für die Mindestanzahl an unterzeichneten Unterstützungsbekundungen derselbe Grundsatz der degressiven Proportionalität wie bei der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament auf die Mitgliedstaaten.

### D. Prüfung und Bescheinigung

Sobald sie die erforderliche Anzahl von Unterstützungsbekundungen in einer ausreichenden Anzahl von Mitgliedstaaten gesammelt haben, müssen die Organisatoren diese bei den zuständigen nationalen Behörden<sup>[4]</sup> einreichen, die die Aufgabe haben, die Unterstützungsbekundungen zu bescheinigen, die die Kommission anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen zusammengestellt hat. Bei den zuständigen

---

[3] Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Irland, Niederlande, Slowakei und Vereinigtes Königreich.

[4] Ein Verzeichnis der zuständigen nationalen Behörden findet sich auf der folgenden Website: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=de>.

Behörden handelt es sich üblicherweise um das Innenministerium, Wahlkommissionen oder Einwohnermeldeämter. Die nationalen Behörden haben drei Monate Zeit, die Unterstützungsbekundungen zu bescheinigen; sie sind jedoch nicht zur Beglaubigung der Unterschriften verpflichtet.

#### **E. Vorlage und Prüfung**

In dieser Phase müssen die Organisatoren die entsprechenden Bescheinigungen der nationalen Behörden über die Anzahl der Unterstützungsbekundungen einreichen und sind verpflichtet, Informationen über sämtliche erhaltenen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, die über den Grenzwert liegen, die in der [Verordnung \(EG\) Nr. 2004/2003](#) über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung festgelegt sind. Grundsätzlich müssen Beiträge über 500 EUR angegeben werden.

Nach Vorlage der Initiative ist die Kommission gehalten, sie unverzüglich in einem Register zu veröffentlichen und die Organisatoren auf angemessener Ebene zu empfangen, damit sie die Einzelheiten ihres Antrags erläutern können. Nach einem Meinungsaustausch mit der Kommission erhalten die Organisatoren Gelegenheit, die Initiative bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Die Anhörung wird von dem Ausschuss organisiert, der für den Gegenstand der Bürgerinitiative zuständig ist (Artikel 211 der Geschäftsordnung des Parlaments).

### **ANHÄNGIGE INITIATIVEN**

Noch bevor das Instrument gesetzlich verankert wurde und detaillierte Verfahren feststanden, hatten mehrere Organisationen versucht, Initiativen in Gang zu setzen, die mit der Europäischen Bürgerinitiative vergleichbar waren. Im Jahr 2007 hatte das Europäische Behindertenforum eine der ersten derartigen Pilotinitiativen gestartet. Im Rahmen dieser Initiative sammelte es eigenen Angaben zufolge 1,2 Millionen Unterschriften. Nach der Verabschiedung der EBI-Verordnung im Jahr 2010, aber noch bevor sie in Kraft getreten war, gab Greenpeace an, eine Million Unterschriften für ein Moratorium für GVO enthaltende Kulturen gesammelt zu haben. Keine dieser Initiativen kann jedoch als Europäische Bürgerinitiative gewertet werden.

Seit dem 1. April 2012 sind über 47 Europäische Bürgerinitiativen auf den Weg gebracht worden. Davon wurde in 19 Fällen die Registrierung verweigert, weil die Initiativen nicht den Zuständigkeitsbereich der Kommission fielen. In 14 Fällen wurde die Initiative von den Organisatoren zurückgezogen. Derzeit sind acht Initiativen registriert, die sich noch in der Sammelphase befinden. Auch wenn nur drei Initiativen die erforderliche Anzahl an Unterschriften erreichten („Wasser ist ein Menschenrecht“, „Einer von uns“ und „Stop Vivisection“) und der Kommission vorgelegt wurden, hat eine Reihe von Initiativen dazu geführt, dass die Kommission tätig wurde, um auf die Initiativen zu reagieren. Unter den erfolgreichen Initiativen befand sich die Initiative „Wasser ist ein Menschenrecht“, in der die Kommission aufgefordert wurde, einen Legislativvorschlag vorzulegen, um das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung entsprechend der Resolution der Vereinten Nationen durchzusetzen und eine funktionierende Wasser- und Abwasserwirtschaft als existenzsichernde öffentliche Dienstleistung für alle Menschen zu fördern. Im Rahmen der Initiative „Einer von uns“ wurde die EU aufgefordert, die „Finanzierung aller Aktivitäten (insbesondere in den Bereichen Forschung, Entwicklungspolitik und öffentliche Gesundheit), die die Zerstörung menschlicher Embryonen voraussetzen, [zu] unterbinden.“ Mit der Initiative „Stop Vivisection“ wurde die Kommission aufgefordert, einen Gesetzgebungsakt auszuarbeiten, der auf eine schrittweise Abschaffung von Tierversuchen in der EU abzielt. Das Parlament hat mit den Vertretern der jeweiligen Initiativen am 17. Februar 2014, 10. April 2014 und 24. April 2015

Anhörungen durchgeführt. Die Kommission legte eine Antwort vor, in der sie ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen in Bezug auf die drei Initiativen darlegt.

Einige Europäische Bürgerinitiativen waren Gegenstand einer Klage vor dem Gericht der Europäischen Union, das in seiner unlängst ergangenen Entscheidung in der Rechtssache T-646/13 (Minority SafePack/Kommission) feststellte, dass die Kommission gegen ihre Pflicht verstoßen hat, die Ablehnung der Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative ausführlich zu begründen.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative ist für das Parlament von großem Interesse. Am 7. Mai 2009, d. h. vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, nahm das Parlament eine Entschließung<sup>[5]</sup> an, die einen detaillierten Vorschlag für die Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative enthielt. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags war das Parlament aktiv an den Verhandlungen über die EBI-Verordnung beteiligt. Das Parlament hat erfolgreich dazu beigetragen, die Europäische Bürgerinitiative zu einem zugänglicheren und bürgerfreundlicheren Instrument der partizipativen Demokratie zu machen. Es hat unter anderem erreicht, dass die Mindestanzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Unterstützungsbekundungen kommen müssen, auf ein Viertel aller Mitgliedstaaten gesenkt wurde; es hat darauf bestanden, dass die Zulässigkeitsprüfung vor der Registrierung erfolgen muss; und es hat darum gekämpft, dass allen EU-Bürgern und Einwohnern, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit, durch die Bestimmungen das Recht eingeräumt wird, eine EBI zu unterzeichnen.

Das Parlament hat eine Reihe von politischen Forderungen zur Vereinfachung und Straffung der Verfahren für die Durchführung einer EBI sowie zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit gemacht. Am 28. Oktober 2015 verabschiedete das Parlament eine Entschließung<sup>[6]</sup> zur Europäischen Bürgerinitiative, in der es unter anderem eine Überarbeitung der Verordnung verlangte, um die Anforderungen an die Erhebung personenbezogener Daten zu vereinfachen und finanzielle Hilfen für die Organisation von Europäischen Bürgerinitiativen bereitzustellen. Im Jahr 2017 brachte der Ausschuss für konstitutionelle Fragen einen legislativen Initiativbericht auf den Weg, der auf eine grundlegende Überarbeitung der EBI-Verordnung abzielt. Im September 2017 legte die Kommission schließlich auf der Grundlage der Forderungen des Parlaments und einer öffentlichen Konsultation einen Vorschlag für eine Überarbeitung der EBI-Verordnung vor<sup>[7]</sup>. Der Vorschlag zielt darauf ab, das Mindestalter für Unterzeichner auf 16 Jahre abzusenken, die Formulare für die Einholung von Unterstützungsbekundungen zu vereinfachen, es allen EU-Bürgern unabhängig von ihrem Wohnsitz zu erlauben, eine EBI zu unterstützen, und den Zeitraum für die Prüfung einer EBI zu verlängern.

[Petr Novak](#)  
10/2017

---

[5]ABl. C 212 E vom 15.8.2010, S. 99.

[6]ABl. C 355 vom 30.6.2017, S. 17.

[7][http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/ECI\\_2017\\_Proposal\\_Annexes\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/ECI_2017_Proposal_Annexes_de.pdf)