

Europäische Bürgerinitiative

Julian Plottka

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist ein Recht zur Agenda-Setzung auf EU-Ebene, das mindestens 1 Mio. UnionsbürgerInnen erlaubt, die Europäische Kommission aufzufordern, einen Rechtsaktentwurf vorzulegen, der im Rahmen ihres Initiativrechts liegt. Ziel ihrer Einführung in Art. 11 Abs. 4 EUV durch den Vertrag von Lissabon war es, BürgerInnen stärker in europäische Entscheidungsprozesse einzubinden. Mit der Ankündigung vom April 2017, die Verordnung Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative¹ (EBI-Verordnung) zu überarbeiten, ist das Interesse an ihr deutlich gewachsen und hat seither nicht nachgelassen. Neben der Einleitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens 2017/0220 (COD) wurden ein Hinweis zu den Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union für die EBI und der zweite Bericht der Europäischen Kommission zur EBI veröffentlicht sowie eine Online-Kooperationsplattform eingerichtet. Seit Juni 2017 erhielten drei neue Initiativen ihre Registrierung, ein Antrag wurde von der Europäischen Kommission abgelehnt. Diese ergriff eine Reihe von Folgemaßnahmen zur vierten erfolgreichen Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“. Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) hat zwei Urteile zur EBI gefällt.²

Die Nutzung des Instruments der EBI

Bis zum 1. Juni 2018 wurden zwar 68 Registrierungsanträge gestellt und circa 9 Mio. Unterschriften gesammelt,³ jedoch ist es nur 4 Initiativen gelungen, die Quoren zu erfüllen. Die hohe Zahl von fast 50 Prozent nicht erfolgreicher und fast 30 Prozent zurückgezogener Initiativen⁴ weist auf zwei Probleme: Erstens ist das Unionsbürgerrecht nicht ausreichend bekannt. Zweitens stellt das EBI-Verfahren die InitiatorInnen vor erhebliche Hürden.

Seit 2012 zeigen sich zudem zwei Trends: Zum einen sinkt die Anzahl der jährlich gestellten Registrierungsanträge von 23 im Jahr 2012 auf 3 im Jahr 2016 bevor für 2017 eine Verdreifachung auf 9 zu verzeichnen ist. Noch ist dies aber keine Trendwende, da im ersten Halbjahr 2018 nur 2 Anträge gestellt wurden. Dies könnte der Erwartung einer Ver-

1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 65, 11. März 2011, S. 1–22.

2 Der EuGH hat eine Klage auf Annullierung der Kommissionsmitteilung zur Initiative „Eine von uns“ und die Rechtsmittel gegen die Nichtregistrierung der Initiative „Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität“ zurückgewiesen. Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichts (große Kammer) vom 12. September 2017 (Anagnostakis/Kommission), ECLI:EU:C:2017:663; Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichts (Zweite erweiterte Kammer) vom 23. April 2018 (European Citizens' Initiative One of Us u.a. gegen Europäische Kommission), ECLI:EU:T:2018:210.

3 Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative, COM(2018)157, S. 1.

4 Die Prozentzahlen sind auf die Zahl von 48 registrierten Initiativen bezogen.

einfachung des Verfahrens durch dessen Überarbeitung geschuldet sein. Zum anderen ist die Europäische Kommission bei der Ablehnung von Registrierungsanträgen zurückhaltender geworden. So hat sie 18 der 20 abgelehnten Anträge in den ersten drei Jahren die Registrierung verweigert und in den folgenden vier Jahren nur noch 2 Anträge negativ beschieden.

Tabelle 1: Anzahl der Initiativen von 2012 bis 2018

Status	Anzahl
Laufende Initiativen	5
Zurückgezogene Initiativen	14
Initiativen mit zu wenig Unterstützung	25
Abgelehnte Registrierungsanträge	20
Erfolgreiche Initiativen	4
Summe	68

Quelle: Eigene Auswertung des EBI-Registers mit Stand 1. Juni 2018.

Die Überarbeitung der EBI-Verordnung

Zur Überarbeitung der EBI-Verordnung leitete die Europäische Kommission eine mehrstufige Konsultation von Mai bis August 2017 ein. Einer Expertenkonsultation zum Reformfahrplan⁵ folgte eine öffentliche Konsultation und eine Sitzung mit nationalen Behörden sowie eine mit relevanten Nichtregierungsorganisationen. Die Zivilgesellschaft rief mit einer Kampagne zur Teilnahme an der Konsultation auf⁶ und initiierte zwei Petitionen zur Reform der EBI.⁷ Von den 5.199 natürlichen Personen, die sich an der Konsultation beteiligten, hatten 37 Prozent zuvor noch nie von der EBI gehört und nur 14 Prozent eine mit organisiert, geplant oder dies zumindest erwogen. Die Ergebnisse mündeten in den Vorschlag für eine neue EBI-Verordnung, der als Teil des Demokratiepakets zur „State of the Union-Rede“ im September 2017 veröffentlicht wurde.⁸ Dieser sieht keine grundlegende Neuordnung des Verfahrens vor, versucht jedoch die EBI benutzerfreundlicher zu gestalten. Im Frühjahr 2018 befasste sich die Arbeitsgruppe für allgemeine Fragen des Rates der Europäischen Union erstmals mit dem Entwurf und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss⁹ sowie der Ausschuss der Regionen¹⁰ legten Stellungnahmen vor. Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments (AFCO-Ausschuss)

5 Europäische Kommission: Roadmap. Revision of the European Citizens' Initiative, Ares(2017)2537702.

6 Europäische Kommission: Zusammenfassung der im Rahmen der offenen Konsultation zur Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative eingegangenen Beiträge, 2018.

7 Europäische Kommission: Zusammenfassender Bericht über die Konsultation der Interessengruppen, 2018.

8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht personenbezogener Daten in der Europäischen Union, COM(2017)495.

9 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative“, 2018/C 237/12.

10 Ausschuss der Regionen: Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Europäische Bürgerinitiative, 2018/C 247/10.

beschloss seinen Bericht¹¹ am 27. Juni 2018. Nach der Sommerpause ist der Trilog geplant, damit die Verordnung noch 2018 verabschiedet und Anfang 2020 in Kraft treten kann.

Als vermutlich am schwierigsten gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzende Neuerung hat die Europäische Kommission in Art. 2 des Verordnungsentwurfs die EU-weite Senkung des Mindestalters zur Unterstützung – aber nicht zur Organisation – einer EBI auf 16 Jahre vorgeschlagen. Dies wurde in der Konsultation von 42 Prozent der TeilnehmerInnen befürwortet.

Zur Unterstützung der OrganisatorInnen bei der Registrierung einer EBI, bei der oft die Formulierung einer zulässigen Initiative Schwierigkeiten bereitet, will die Europäische Kommission die bereits als Pilotprojekt laufende Kooperationsplattform verstetigen und die Mitgliedstaaten verpflichten, beratende Kontaktstellen einzurichten. Der AFCO-Ausschuss unterstreicht im Sinne der in der Konsultation geäußerten Forderungen, dass die Beratung unabhängig sein sollte.

Art. 6 des Entwurfs sieht die Möglichkeit zur teilweisen Registrierung von Initiativen vor, damit die Europäische Kommission eine EBI, bei der nur einzelne Forderungen nicht unter ihr Initiativrecht fallen, nicht insgesamt ablehnen muss. Der AFCO-Ausschuss will das Erfordernis streichen, dass ein „erheblicher Teil der Initiative“ unter das Initiativrecht der Europäischen Kommission fallen muss.

Weiter schlägt die Europäische Kommission vor, dass die OrganisatorInnen den Starttermin zur Sammlung von Unterschriften innerhalb von drei Monaten (AFCO-Ausschuss: sechs Monate) nach Registrierung flexibel wählen können, um ihnen Zeit zur Vorbereitung der Kampagne zu geben.

Der in der Konsultation und wissenschaftlichen Debatte¹² am kritischsten bewertete Aspekt des gegenwärtigen Verfahrens, nämlich die geringe Verbindlichkeit der Befassung mit erfolgreichen Initiativen durch die EU-Organe, was zu Enttäuschungen auf Seiten der OrganisatorInnen und UnterzeichnerInnen führt, soll kaum überarbeitet werden. Art. 14 des Verordnungsentwurfs sieht nur vor, dass bei der Anhörung zum Thema im Europäischen Parlament „für eine ausgewogene Vertretung der einschlägigen öffentlichen und privaten Interessen“ gesorgt werden muss.

Weitere Aktivitäten der EU-Institutionen

Die Europäische Kommission hat im März 2018 ihren zweiten Bericht zur EBI¹³ vorgelegt, in dem sie nochmals ausführlich die Notwendigkeit der Reform begründet. Zudem hat sie eine neue Informationskampagne zur EBI initiiert und es wurde das Pilotprojekt einer Kooperationsplattform¹⁴ gestartet, die potenzielle OrganisatorInnen mit Webinaren, persönlicher Beratung und weiteren Instrumenten bei der Vorbereitung einer EBI unterstützt.

11 Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen: über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative, Berichterstatter: György Schöpflin, A8-0226/2018.

12 Vgl. als Überblick Carmen Gerstenmeyer/Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative. Brüssel: European Parliament Research Service, 2018.

13 Europäische Kommission: Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011, 2018.

14 Europäische Kommission: Forum zur Europäischen Bürgerinitiative, abrufbar unter: <https://collab.ec.europa.eu/wiki/eci/display/ECI> (letzter Zugriff: 17.8.2018).

Ferner hat die Europäische Kommission im April 2018 einen Hinweis zu den Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union für die EBI veröffentlicht.¹⁵ Wenn Art. 11 Abs. 4 EUV am 29. März 2019 seine Geltung im Vereinigten Königreich verliert, ist die EBI-Verordnung in der Übergangsphase nicht mehr anwendbar. Britische StaatsbürgerInnen zählen dann nicht mehr als Mitglieder des Bürgerausschusses und im Vereinigten Königreich gesammelte Unterschriften werden nur anerkannt, wenn sie vor dem Austritt zertifiziert werden. Unterschriften britischer StaatsbürgerInnen in anderen Mitgliedstaaten sind gültig, wenn sie vor dem Austritt geleistet werden.

Im Oktober 2017 wurde der Europäischen Kommission die mit 1.070.865 Unterschriften vierte erfolgreiche EBI „Verbot von Glyphosat“ vorgelegt. Ende 2017 folgten der Empfang der OrganisatorInnen durch die Europäische Kommission, die Anhörung im Europäischen Parlament sowie die Mitteilung der Kommission.¹⁶ In dieser verteidigt sie die Verlängerung der Zulassung von Glyphosat (12. Dezember 2017) und verweist darauf, dass die Pflanzenschutzmittelverordnung derzeit überprüft werde. Sie hat zudem den Verordnungsvorschlag über die Transparenz und Nachhaltigkeit der Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette¹⁷ vom April 2018 als Folgemaßnahme ausgewiesen. Mit Blick auf die Richtlinie 2009/128/EG für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden will sie ferner harmonisierte Risikoindikatoren vorschlagen, um Umsetzungsdefiziten bei den Mitgliedstaaten entgegenzuwirken.

Die Europäische Kommission hat im Februar 2018 als Folgemaßnahme zur bereits 2013 erfolgreichen Initiative „Right2Water“ die Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie¹⁸ angestoßen. Die große zeitliche Diskrepanz zwischen der EBI und dem Tätigwerden der Europäischen Kommission ist eines der zentralen Probleme. Dass zur EBI „Verbot von Glyphosat“ zeitnah Maßnahmen ergriffen werden, ist keine Verbesserung, da sie nur zufällig zur rechten Zeit kommt. Dass ihrem Hauptanliegen nicht entsprochen wird, die weiteren Forderungen aber von der Europäischen Kommission genutzt werden, um ohnehin geplante Maßnahmen politisch zu untermauern, zeigt, dass die Europäische Kommission die EBI als Instrument der „partizipativen Governance“¹⁹ einsetzt und die erhoffte Wende zur „partizipativen Demokratie“ bisher nicht erfolgt.

Weiterführende Literatur

Maximilian Conrad/Annette Knaut/Katrin Böttger (Hrsg.): Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative, Baden-Baden 2016.

Carmen Gerstenmeyer/Julian Plottka: Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?, in: *integration* 1/2018, S. 26-48.

Justin Greenwood: The European Citizens' Initiative: Bringing the EU closer to its citizens?, in: *Comparative European Politics*, online first, Oktober 2018.

15 Europäische Kommission: Notice to Stakeholders Withdrawal of the United Kingdom and EU Rules in the Field of the European Citizens' Initiative, Brüssel, 13. April 2018.

16 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“, C(2017)8414.

17 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und [...], COM(2018)179.

18 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung), COM(2017)753.

19 Beate Kohler-Koch/Christine Quittkat (Hrsg.): Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt/New York 2011.