

Europäische Bürgerinitiative

Julian Plottka

Mit dem Inkrafttreten der Verordnung 2019/788 über die Europäische Bürgerinitiative¹ (EBI) am 18. Mai 2019 ist die Reform der EBI weitestgehend abgeschlossen. Sie hatte zum Ziel, das Verfahren nutzerfreundlicher zu machen. Dieses erlaubt 1 Mio. UnionsbürgerInnen, die Europäische Kommission aufzufordern, einen Rechtsaktentwurf vorzulegen.² Auch wenn viele Verbesserungen beschlossen wurden, wird besonders das ab dem 1. Januar 2023 geltende Verbot individueller Online-Systeme zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen kritisiert.³ Auch die Erwartung vieler Konsultationsteilnehmer, dass die Verbindlichkeit der Befassung der EU-Organe mit erfolgreichen Initiativen gestärkt würde,⁴ ist enttäuscht worden. Obwohl bis zum 31. Dezember 2019 noch die Bestimmungen der alten – weniger nutzerfreundlichen – EBI-Verordnung⁵ gelten, hat sich der seit 2017 bestehende Trend eines zunehmenden Interesses an der Nutzung der EBI noch einmal deutlich verstärkt. Auch das wissenschaftliche Interesse ist wieder stärker erwacht. Neben Analysen der Reformen⁶ und von Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) aus den Jahren 2017 und 2018⁷ wurden insbesondere Untersuchungen zur Motivation, die EBI zu nutzen, und zu den OrganisatorInnen⁸ veröffentlicht.⁹

Die Nutzung des Instruments der EBI

Sank die Zahl der jährlich gestellten Registrierungsanträge von 23 im Jahr 2012 auf nur 3 im Jahr 2016, so zeichnet sich seitdem eine Trendwende ab. Im Jahr 2017 wurden 8, im Jahr 2018 wurden 9 und in der ersten Hälfte des Jahres 2019 bereits 11 Anträge auf Registrierung einer EBI gestellt. Die Gesamtzahl stieg damit auf 82 (siehe Tabelle 1). Dieser Befund stellt

-
- 1 Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 130 vom 17. Mai 2019, S. 55-81.
 - 2 Zum Verfahren siehe Julian Plottka: Europäische Bürgerinitiative, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels/Funda Tekin (Hrsg.): Europa von A bis Z, im Erscheinen, abrufbar unter: <https://link.springer.com/referencework/10.1007%2F978-3-658-24456-9#about> (letzter Zugriff: 15.9.2019).
 - 3 ECI Campaign: 10 Reasons to Preserve ECI Organisers' Right and Freedom to Use Individual Online Collection Systems, Pressemitteilung, 10.3.2019.
 - 4 Vgl. als Überblick zu den diskutierten Reformoptionen Carmen Gerstenmeyer/Julia Klein/Julian Plottka/Amelie Tittel: Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative, Brüssel 2018.
 - 5 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.
 - 6 Nadja Braun Binder/Anna Vegh: Revidierte Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative: Lehren aus Erfahrungen?, in: *Europarecht* 3/2019, S. 302-323.
 - 7 Marco Inglese: Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice, in: *European Public Law* 2/2018, S. 335-361.
 - 8 Unter anderem Manès Weisskircher: The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences, in: *Political Studies*, online first Juli 2019.
 - 9 Zudem hat der EuGH die Ablehnung der Registrierung einer EBI für nichtig erklärt. Vgl. Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichts (Erste Kammer) vom 7. März 2019 (*Izsák/Kommission*), ECLI:EU:C:2019:177.

die Wirksamkeit der Reform der EBI-Verordnung infrage. Scheinbar hat der Grad der Nutzerfreundlichkeit des EBI-Verfahrens keinen maßgeblichen Einfluss auf die Bereitschaft zur Durchführung von Initiativen. Wäre dies der Fall, so wäre zu erwarten, dass die meisten InitiatorInnen 2019 auf Registrierung ihrer Initiative bei der Europäischen Kommission verzichten und damit bis zum 1. Januar 2020 warteten. Umso wichtiger sind deshalb die Untersuchungen zum Nutzungsverhalten für das Verständnis partizipativer Demokratie auf EU-Ebene.

Beibehalten hat die Europäische Kommission ihre inzwischen zurückhaltende Ablehnungspolitik. Sie muss Initiativen die Registrierung verweigern, wenn sie nicht die Kompetenz hat, einen entsprechenden Sekundärrechtsakt vorzuschlagen oder dieser „offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist“¹⁰. Während die Ablehnungsquote in den ersten drei Jahren bei 90 Prozent lag, wurden von Januar 2017 bis Juni 2019 lediglich vier Anträge abgelehnt. Zwei der abgelehnten Initiativen wollten den britischen EU-Austritt stoppen, eine bezog sich auf die Situation in Katalonien und eine wollte der Europäischen Union den Handel mit israelischen Siedlungen in den Palästinensischen Gebieten untersagen.

Tabelle 1: Anzahl der Initiativen von 2012 bis 2019

Status	Anzahl
Laufende Initiativen	11
Sammlung abgeschlossen, aber nicht eingereicht	4
Zurückgezogene Initiativen	15
Initiativen mit zu wenig Unterstützung	27
Abgelehnte Registrierungsanträge	21
Erfolgreiche Initiativen	4
Summe	82

Quelle: Eigene Auswertung des EBI-Registers mit Stand 1. Juni 2019.

Die neue EBI-Verordnung

Nach einer Konsultationsphase¹¹ hatte die Europäische Kommission den Vorschlag zur EBI-Reform¹² als Teil des Demokratiepakets anlässlich der Rede zur Lage der Union von Jean-Claude Juncker im September 2017 veröffentlicht. Nach Stellungnahmen der beratenden Institutionen im März 2018 beschloss der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments Ende Juni 2018 seinen Bericht.¹³ Dieser bildete die Grundlage für die Trilog-Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Parlament und Rat nach der

10 Art. 6 Abs. 3 Lit. c neue EBI-Verordnung.

11 Julian Plotka: Europäische Bürgerinitiative, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2018, Baden-Baden 2018, S. 145-148, hier S. 146.

12 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative, COM (2017) 482.

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

Sommerpause 2018. Eine Einigung wurde am 12. Dezember 2018¹⁴ erzielt. Diese beschloss das Europäische Parlament am 12. März 2019 in seinem Standpunkt in erster Lesung¹⁵, der am 9. April 2019 vom Rat für Allgemeine Angelegenheiten angenommen wurde.¹⁶

Die Reform sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, die die Durchführung einer EBI erleichtern. So wird das bereits gestartete Pilotprojekt einer Online-Kooperationsplattform dauerhaft fortgeführt,¹⁷ die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, nationale Kontaktstellen einzurichten, die ebenfalls OrganisatorInnen kostenlos beraten, und die Europäische Kommission übernimmt die Übersetzung registrierter Initiativen in alle EU-Amtssprachen.¹⁸

Die OrganisatorInnen können innerhalb von sechs Monaten nach Registrierung ihrer EBI den Beginn der Unterschriftensammlung frei wählen.¹⁹ Die Mitglieder der Organisationsgruppe (früher Bürgerausschuss) können nun eine juristische Person zur Verwaltung der EBI gründen und die Haftung, insbesondere bei Datenschutzverstößen, auf diese übertragen.²⁰ Dies bietet ihnen mehr Rechtssicherheit, da sie bisher im Falle von Verstößen individuell hafteten.

Art. 6 Abs. 4 der neuen EBI-Verordnung sieht jetzt vor, dass OrganisatorInnen ihre Initiative überarbeiten können, wenn die Europäische Kommission der Auffassung ist, dass sie nicht über das notwendige Initiativrecht verfügt. Zukünftig kann sie Initiativen zudem teilweise registrieren, wenn Teile außerhalb ihres Initiativrechts liegen. Mit diesen Bestimmungen reagiert der Gesetzgeber auf ein Urteil zur EBI „Minority SafePack“²¹, in dem der EuGH rügte, die Europäische Kommission müsse bei Ablehnung einer EBI genau darlegen, welche Teile ihrer Ansicht nach nicht unter das Initiativrecht fallen.

Art. 10 der neuen EBI-Verordnung verpflichtet die Europäische Kommission, ab 2020 ein zentrales Online-Sammelsystem zu betreiben. Bisher können die Organisatoren entweder ein System nutzen, das die Europäische Kommission freiwillig zur Verfügung stellt, oder ein eigenes programmieren. In dieser Frage haben sich die nationalen Regierungen bei den Trilog-Verhandlungen gegen Europäische Kommission und Europäisches Parlament durchgesetzt.

Einen Kompromiss im Trilog gab es auch beim Mindestalter: Europäische Kommission und Europäisches Parlament wollten dieses auf 16 Jahre senken.²² Art. 2. Abs. 1 der neuen EBI-Verordnung sieht nun vor, dass das Mindestalter weiterhin jenem für das aktive Wahlrecht bei Europawahlen entspricht, die Mitgliedstaaten können es jedoch optional auf 16 Jahre senken.

14 Europäische Kommission: Europäische Bürgerinitiative: Politische Einigung über den Vorschlag der Kommission, Pressemitteilung, IP/18/6792.

15 Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2019 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative, P8_TA-PROV(2019)0153.

16 Rat der Europäischen Union: Abstimmungsergebnis – Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative – Annahme des Gesetzgebungsakts, 3685. Tagung des Rates der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten), 9. April 2019, Luxemburg, Nr. 8365/19.

17 Generalsekretariat der Europäischen Kommission: Call for tenders' details. Management of the European Citizens' Initiative Online Collaborative Platform, Nr. PO-SG-A1-01-2019.

18 Alle Bestimmungen in Art. 5 neue EBI-Verordnung.

19 Art. 8 Abs. 1 neue EBI-Verordnung.

20 Art. 5 Abs. 7 neue EBI-Verordnung.

21 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichts (Erste Kammer) vom 3. Februar 2017 (*Minority SafePack/Kommission*), ECLI:EU:T:2017:59.

22 Bisher ist das Mindestalter in 27 Mitgliedstaaten 18 und in Österreich 16 Jahre.

Einen weiteren Kompromiss fand der Trilog hinsichtlich der für eine Unterstützungsbekundung notwendigen Daten. Zwar wurden diese nicht EU-weit vereinheitlicht, aber es gibt nur noch zwei Datensätze, zwischen denen Mitgliedstaaten wählen können. Entweder sie verlangen die Angabe einer persönlichen Identifikationsnummer oder des Geburtsdatums und der Meldeadresse.²³

Die Befassung der EU-Organe mit erfolgreichen Initiativen wurde, entgegen vielfach geäußerter Forderungen, nur geringfügig geändert: Das Europäische Parlament bewertet zukünftig nach der öffentlichen Anhörung, inwieweit es die EBI unterstützt,²⁴ und abschließend die Schlussfolgerungen der Europäischen Kommission.²⁵ Dazu hat es seine Geschäftsordnung (GO-EP) geändert. Art. 222 Abs. 8 GO-EP sieht vor, dass das Parlament nach der Anhörung eine Aussprache über die EBI hält und gegebenenfalls eine Entschließung annimmt. Legt die Kommission keinen geeigneten Vorschlag zur Umsetzung einer erfolgreichen EBI vor, kann der fachlich zuständige Ausschuss eine Anhörung durchführen und das Parlament entscheidet, ob eine Plenardebatte gegebenenfalls mit Entschließung durchgeführt wird.²⁶

Die EBI in der wissenschaftlichen Analyse

Entsprechend den Ergebnissen von Kandyla und Gherghina ist die Reaktion der EU-Organe auf erfolgreiche Initiativen aber mitentscheidend für die Motivation, eine EBI zu unterstützen. Personen, die die EU-Organe als responsiv wahrnehmen, unterstützen eher eine EBI.²⁷

Allerdings deuten ihre Ergebnisse auch an, dass die EBI nicht geeignet ist, BürgerInnen, die keinen Bezug zur Europäischen Union haben, zur politischen Partizipation zu motivieren. So sind die Wahrnehmung eines individuellen Nutzens der europäischen Integration und Kenntnisse des politischen Systems der Europäischen Union weitere Faktoren, die die Wahrscheinlichkeit der Unterstützung erhöhen.²⁸ Greenwood weist zudem darauf hin, dass besonders Studierende von dem Instrument Gebrauch machen.²⁹ Entsprechend gab es bisher nur wenige explizit europakritische Initiativen, die möglicherweise das Potenzial der EBI erhöhen würden, die Kluft zwischen den EU-Organen und EU-fernen BürgerInnen zu schließen. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass trotz eines wachsenden Einflusses von PopulistInnen und EuropaskeptikerInnen in der Europapolitik diese das Instrument bisher nicht für sich entdeckt haben, wie es bei Einführung 2010/2011 befürchtet worden war.

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

Anna Kandyla/Sergiu Gherghina: What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative? The Role of Benefits, Values and Efficacy, in: *Journal of Common Market Studies* 6/2018, S. 1223-1239.

23 Anhang III neue EBI-Verordnung.

24 Art. 14 Abs. 3 neue EBI-Verordnung.

25 Art. 16 neue EBI-Verordnung.

26 Art. 222 Abs. 9 GO-EP.

27 Anna Kandyla/Sergiu Gherghina: What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative? The Role of Benefits, Values and Efficacy, in: *Journal of Common Market Studies* 6/2018, S. 1223-1239.

28 Kandyla/Gherghina: What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative?, 2018.

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