

Die Europäische Bürgerinitiative:

**Vom Europa für BürgerInnen zum
Europa der BürgerInnen?**

Alexander Balthasar

Vorgaben des Art 11 Abs 4 EUV idF Lissabon:

- Partizipation durch „Unionsbürger“
- Quantitative Schwelle: „eine Million“
- Qualitative Schwelle: „Angehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten“
- Festlegung der Initiative: „die Europäische Kommission“
- Inhalt der Initiative: „Rechtsakt der Union..., um die Verträge umzusetzen“
- Festlegung der „Verfahren und Bedingungen“ im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (Art°294 AEUV) mittels Verordnung (Art°24 Abs°1 AEUV); insbesondere Fixierung der qualitativen Schwelle

Zeitplan der Entstehung der EBI-Verordnung

- 7.5.2009 Aufforderung des EP an die Kommission, „unverzüglich“ „nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon“ einen Verordnungsvorschlag vorzulegen
- 11.11.2009 Grünbuch der Kommission zur EBI
- 1.12.2009 Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon
- 10./11.12.2009 Aufforderung des Europäischen Rates an die Kommission, „so bald wie möglich“ einen Verordnungsvorschlag

Zeitplan ff.

- Jänner/
Februar 2010 Konsultationsprozess der Kommission, einschließlich einer öffentlichen Anhörung (vgl Art °11 Abs°1-3 EUV)
- 31.3.2010 Vorschlag der Kommission
- Juni 2010 Entwurf des Rates
- 15.12.2010 Einigung zwischen Rat, EP und Kommission (Trilog) auf einen gemeinsamen Text

Der politische Kontext

- Zunehmende Betonung des **demokratischen** Prinzips im Primärrecht der Union , proportional zur Kompetenzerweiterung der Union, einschließlich der Schaffung einer „Unionsbürgerschaft“
- Allgemeine **Legitimitätskrise** repräsentativer Strukturen
- Alternative: „**partizipative** Demokratie“?

Der primärrechtliche Kontext I

- „Unionsbürger ..., wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates besitzt.“ (Art°9 EUV/ Art°1 AEUV, jeweils zweiter Satz);
=> keine Bedachtnahme auf „Mehrstaatler“
- „Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger, denen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union zuteil wird.“ (Art°9 EUV, erster Satz)

Der primärrechtliche Kontext I ff.

- „die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“ (Art°9 EUV wie in Art°20 Abs°1 AEUV, jeweils dritter Satz)
- Art°223 AEUV („besonderes Gesetzgebungsverfahren“ für „einheitliches Wahlverfahren“ für Wahl zum EP erforderlich)
=>„Demoikratie“

Der primärrechtliche Kontext II

- Initiativmonopol der Kommission (Art°289 AEUV), daher in aller Regel
- kein Initiativ-, sondern lediglich ein „Aufforderungs-“ Recht der „Gesetzgeber“ Rat und EP (allerdings jeweils nur mit **Mehrheit**)
- Zustimmung der (**nationalen** Parlamente der) Mitgliedsstaaten erforderlich für Vertragsänderungen, einschließlich der (meisten) „Brückenverfahren“ (vgl auch gerade Art°223 AEUV)

Der primärrechtliche Kontext II ff.

EI nicht unter den Unionsbürgerrechten des Art°20 AEUV bzw der EUCFR

=>

- Lediglich Aufforderungsrecht für EI
- Beschränkung auf eindeutige Sekundärrechtsakte („Umsetzung der Verträge“)
- Problem der niedrigen quantitativen Schwelle: **aristokratisches** Instrument?
- Gewährt Art°11 Abs°4 EUV überhaupt subjektive Rechte?

Der primärrechtliche Kontext III

Begründungspflicht für alle Rechtsakte der Union (Art°296 Abs°2 iVm Art°288 Abs°1 AEUV)

=> „**deliberative** Demokratie“ (Dewey, Habermas) günstig für EBI

Der primärrechtliche Kontext IV

- Spezielles Petitionsrecht an das EP (Art. 20 Abs 2 lit d iVm Art. 227 AEUV iVm Art. 44 EUGRC)
- Allgemeines Petitionsrecht (ua) an die Kommission (Art. 20 Abs 2 lit d iVm Art 41 Abs 4 EUGRC)

=>

- **EBI ≠ Petition**
- Petitionsrechte können eine ernstzunehmende **Alternative** zu einer EBI darstellen

Der administrative Kontext

Die Wahl zum EP (nach RL 93/109/EG)

- Auf der Basis nationaler Wahlkörper
- Zentrales Element: Informationsaustausch nach Art. 13 – funktioniert de facto nicht zufriedenstellend

=> wurde für die Abwicklung einer EBI nicht auf das Modell der Wahlen zum EP zurückgegriffen

Der Text der EBI – Verordnung I

- enthält grundsätzlich Gesamtheit der Regelungen auf Unionsebene
- einschließlich der Fixierung des quantitativen Elements (Unterzeichner aus einem **Viertel** der Mitgliedsstaaten, mindestens das **750-fache** der Zahl der von diesem MS entsandten MEPs)
- delegierte Rechtssetzung (Art 290 AEUV) bezüglich Anhänge (Mindestzahl pro MS; Informationspflichten; Unterstützungsformular)
- übertragene Rechtssetzung (Art. 291 AEUV) betreffend „technische Spezifikationen“ des Online-Sammelsystems“
- Verpflichtung der Kommission zur Einrichtung , Erhaltung und kostenfreien Zur-Verfügungstellung einer „open-source-software“

Der Text der EBI – Verordnung II

Das besondere Merkmal:

Existenz eines **elektronischen** Unterstützungsmodus („Online – Sammelsystem“)

Die Struktur der EBI – Verordnung I

Das zentrale prozedurale Element: Die **Organisatoren**

- „Ausschuss“ von mindestens sieben „Unionsbürgern“ mit aktivem Wahlrecht zum EP, aus „Einwohnern von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedsstaaten“ (Sonderregelung für MEPs)
- Ansprechpartner für Institutionen
- verantwortlich für „Sammlung der notwendigen Unterstützungsbekundungen“ (anstelle staatlicher Partizipationsbehörden!)
- Haftung für alle Schäden,
- unterliegen „wirksam, verhältnismäßigen Sanktionen“

„Unionsbürger“ heißt: **keine juristische Personen**

=>

- **Risiko einer existenzvernichtenden Haftung**
- **Alternative (Sammel-) Petition?**

Die Struktur der EBI – Verordnung II

Das zentrale inhaltliche Element: Die **Unterstützungserklärungen**

- „one person one signature“
- Zulassungskriterium: Wahlberechtigung zum EP
- Zurechnungskriterium zum jeweiligen MS: **Anhang III**
- keine Authentifizierung erforderlich
- nur nachgängige Kontrolle durch mitgliedstaatliche Partizipationsbehörden, „**Stichproben**“ **genügen** (!)

Besondere Problematik des Anhanges III:

- für jeden MS anders
- mangelnde Abstimmung untereinander
- keine Beschränkung auf Kriterien des Art. 11 Abs 4 EUV (Herkunftsstaat) bzw. des Art. 20 Abs 2 lit b AEUV (auch Wohnsitzstaat)

Ablauf einer EBI

- Registrierung durch die Kommission (Grobprüfung)
- Information durch die Organisatoren (auf einer von der Kommission betriebenen website)
- Sammlung der Unterstützungserklärung durch die Organisatoren (innerhalb von „höchstens zwölf Monaten“)
- Kontrolle und Zertifizierung durch die mitgliedersstaatlichen Partizipationsbehörden
- Vorlage an die Kommission (zusammen mit Informationen über die Finanzierung) Pflicht der Kommission zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme (binnen drei Monaten nach Vorlage)
- „Öffentliche Anhörung“ im EP (innerhalb der Drei-Monats-Frist)

Spezifika des Online – Modus I

Das Online - Sammelsystem

- Festlegung der „technischen Spezifikationen“ durch die Kommission
- Gleichwohl Zertifizierung des jeweiligen Systems, in jedem Einzelfall einer EBI, durch den jeweils zuständigen MS (samt nachfolgender Anerkennung seitens der anderen MS)

Problem: Zuständigkeitskonflikte?

Spezifika des Online Modus II

Die open-source-software

- Bereitstellung durch die Kommission
- Gleichwohl, da ja Bestandteil des Gesamtsystems, **stets neuerliche Zertifizierung** durch den jeweils zuständigen MS

Spezifika des Online Modus II ff.

Bewertung:

- wesentliche Entlastung der Organisatoren (umso mehr, je weiter der Begriff „software“ verstanden wird)
- entspricht dem spezifischen Gleichbehandlungssatz des Art. 9 EUV
- Determinanten lassen eine Interpretation zu, die zur Gewährleistung des zentralen Standards („one person, one signature“) verpflichtet
- Einhaltung dieser Gewährleistung ist im elektronischen Modus auch faktisch möglich

Controlling

Bericht der Kommission
über die Umsetzung der EBI°- Verordnung
alle drei Jahre

Abschließende Bewertung

- Ergänzung repräsentativer Strukturen durch EBI kann eine Bereicherung darstellen („deliberativer“ Charakter der Union!)
- Voraussetzung: seriöser Umgang; sonst substantielle Gefährdung der Glaubwürdigkeit des Grundwertes „Demokratie“
- Die Verpflichtung der Kommission zur Zurverfügungstellung von „software“ kann, bezogen auf den Online-Modus, viele Schwächen des sonstigen Konzepts mildern
- Option, den problematischen Papiermodus faktisch totes Recht bleiben zu lassen (was, nach erstmaligem Controlling iSd Art 22, zu einer rechtlichen Nachjustierung führen könnte)