

Die Europäische Bürgerinitiative

Kurzzusammenfassung

Das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 01.12.2009 brachte ua eine aus demokratischer Sicht besondere Neuerung auf primärrechtlicher Ebene mit sich: Es kam zur erstmaligen Einführung eines eigenen Titels über die demokratischen Grundsätze der EU. In den Art 9 bis 12 EUV finden sich nun sowohl Grundsätze der repräsentativen als auch der partizipativen Demokratie wieder. Ein Element der direkten partizipativen Demokratie ist die Europäische Bürgerinitiative, die durch Art 11 Abs 4 EUV neu eingeführt wurde. Dabei handelt es sich um ein ausschließliches Unionsbürgerrecht, das die Möglichkeit einräumt, unter bestimmten Voraussetzungen eine Initiative zur Unterbreitung geeigneter Vorschläge für die Umsetzung der EU-Verträge an die Kommission heranzutragen.

Aufgrund der in Art 24 Abs 1 AEUV enthaltenen Gesetzgebungsermächtigung zur Ausgestaltung dieses Grundsatzes erging am 16.02.2011 die Bürgerinitiativen-Verordnung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gem Art 294 AEUV, die das Verfahren und die Bedingungen für eine solche festlegt.

Grundsätzlich geht die Entwicklung von Theorien zur Demokratie auf die Überlegungen von Nationalstaaten zurück, die diese als Staatsform definierten. Durch die mangelnde Vergleichbarkeit der EU mit einem Nationalstaat erschien es anfangs irrelevant, Demokratietheorien auf diese anzuwenden. Eine weitreichende Änderung dieser Denkweise brachte das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rs Roquette Frères mit sich, da das Gericht entschied, dass die wirksame Beteiligung des Europäischen Parlaments am Gesetzgebungsverfahren ein „*grundlegendes demokratisches Prinzip*“ darstellt.

Das Demokratieprinzip fand seine Einführung erstmals im Vertrag von Maastricht, wobei primärrechtlich verankert wurde, dass die Regierungssysteme der Mitgliedsstaaten auf „demokratischen Grundsätzen beruhen“ sollen. Dieses Prinzip wurde im Vertrag von Amsterdam dahingehend erweitert, dass es nicht nur Geltung für die MS, sondern auch für EU entfaltete. Sowohl der Vertrag von Nizza als auch der Vertrag von Lissabon ließen diesen Grundsatz unverändert. Die Kommission war jahrelang bestrebt, durch verstärkte Transparenz und verbesserte Konsultationsbereitschaft diesem Defizit entgegenzuwirken.

Die Idee zur Einführung einer Bürgerinitiative entstand im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97, wobei die Umsetzung jedoch im Sand verlief. Erst während der Vorbereitungen zur Regierungskonferenz 2003/04 zum Verfassungsvertrag wurde das Vorhaben wieder

aufgegriffen und in die Regelungen des Vertrags über eine Verfassung für Europa eingliedert. Die darin vorgesehenen Regelungen wurden fast wortgleich in den Vertrag von Lissabon übernommen. Diese Bestimmungen sollen dem Bestreben der EU nach mehr Demokratie, Bürgernähe und Partizipation, wie es die Kommission in den „Grundsätzen des guten Regierens“ festgelegt hat, Rechnung tragen.

Durch Einführung der Europäischen Bürgerinitiative als exklusives Unionsbürgerrecht im Primärrecht der EU (Art 11 Abs 4 EUV) wurden die bisherigen Bestimmungen repräsentativer Demokratie durch ein neues Element partizipativer Demokratie ergänzt. Die Bürgerinitiative zielt darauf ab, EU-Bürgern Gehör vor den europäischen Institutionen zu verschaffen. Dabei regelt die Bürgerinitiativen-VO jene Bedingungen und Verfahren, die für die Durchführung einer erfolgreichen Initiative einzuhalten sind. Das Verfahren soll nur mit einem minimalen Erfordernis an bürokratischem Aufwand verbunden und benutzerfreundlich ausgestaltet sein. Ob die in der VO enthaltenen Regelungen zur Organisation einer Bürgerinitiative diesem Bestreben tatsächlich entsprechen, muss kritisch betrachtet werden, zumal die Auswirkungen einer erfolgreichen Initiative noch im Unklaren liegen. Dabei ergeben sich einerseits Bedenken auf primärrechtlicher Ebene, die insb die in Art 11 Abs 4 EUV vorgesehenen Erfordernisse („*Erheblichkeit*“) als auch die Bindungswirkung der Initiative betreffen. Des Weiteren stößt man in der sekundärrechtlichen Ausgestaltung der Initiative auf Unklarheiten, die von der fehlenden Definition des Wesens der Bürgerinitiative bis hin zu datenschutzrechtlichen Fragestellungen reichen.

Daher gilt es aus juristischer Sicht zu analysieren, ob die Europäische Bürgerinitiative ein effektives Instrument direkter Demokratie in der EU und somit eine bedeutende Neuerung des VvL darstellt oder ob der Initiative im Vergleich zu bereits bestehenden Bürgerrechten (Petitionsrecht, etc) kein Mehrwert zukommt.