

SPD und die österreichische SPÖ haben angekündigt, im Herbst gemeinsam eine Europäische Bürgerinitiative zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer zu starten. Die Parteien wollen das mit dem Vertrag von Lissabon neu geschaffene Instrument der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) nach Art. 11 Abs. 4 des EU-Vertrages (EUV) und Art. 24 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV) nutzen, um Druck zu machen, falls die Regierungen der Mitgliedstaaten keine europäische Finanztransaktionssteuer [auf den Weg bringen sollten](#). Ist die Europäische Bürgerinitiative ein wirksames Instrument einer Demokratie von unten? Von Christine Wicht

Der Verein „Mehr Demokratie“ sieht eine Bürgerinitiative zur Finanztransaktionssteuer kritisch, das Instrument der EBI müsse realistisch eingeschätzt werden, es sei weder ein Volksbegehren noch eine Volksabstimmung. Außerdem sei zu klären, ob die europaweite Einführung einer Finanztransaktionssteuer nicht Änderungen der EU-Verträgen erfordere, denn eine solcher Vorstoß über eine EBI sei nach den momentanen Regelungen nicht zulässig (Presseerklärung Mehr Demokratie, 20/10, 19.05.10).

Bevor eine EBI auf den Weg gebracht werden kann, müsste ein Verordnungsentwurf im Dezember vom Europäischen Parlament und vom Rat abgestimmt werden. Nichtregierungsorganisationen haben den diskutierten Entwurf heftig kritisiert und demokratische Mängel aufgezeigt. Der Verordnungsentwurf kann nicht über die Vorgaben des Lissabon-Vertrags hinausgehen, in dem beispielsweise nicht vorgesehen ist, dass eine EBI den Status eines Volksbegehrens oder einer Volksabstimmung erhält und die EU-Kommission zum Handeln verpflichtet wird. Dies wirft die Frage auf, ob die EBI den Anspruch eines demokratischen Instruments von unten überhaupt erfüllen kann?

Die EBI ermöglicht EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die EU-Kommission zur Vorlage eines Vorschlags in einem in die EU-Zuständigkeit fallenden Bereichs aufzufordern. Damit die EU-Bürgerinnen und -Bürger dieses Recht überhaupt ausüben können, müssen erst noch grundlegende Bestimmungen und Verfahren in einer EU-Verordnung festgelegt werden. Die Kommission hat zur EBI eine öffentliche Anhörung durchgeführt, an der sich (lediglich) 300 Bürger, Organisationen und Behörden beteiligt haben. Am 11. November 2009 wurde ein Grünbuch zur EBI verabschiedet. Für alle, die sich zum Grünbuch geäußert haben, wurde am 22. Februar 2010 in Brüssel eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Die EU-Kommission hat daraufhin im März 2010 einen [Verordnungsentwurf zur Europäischen Bürgerinitiative \[PDF - 114 KB\]](#) vorgelegt, über den im Dezember 2010 im EU-Parlament und im Rat abgestimmt werden soll. Erst danach könnte eine EBI auf den Weg gebracht werden.

Die Verfahren und Bedingungen, die für eine Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel

24 Absatz 1 (ex-Artikel 21 EGV) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt:

„Die Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen, die für eine Bürgerinitiative im Sinne des Artikels 11 des Vertrags über die Europäische Union gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, werden vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt.“

Art. 11 Abs. 4 EUV enthält „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“, die im Vertrag von Nizza noch nicht enthalten waren:

*„Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren **Anzahl mindestens eine Million** betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer **erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten** handeln muss, können die Initiative ergreifen und **die Europäische Kommission auffordern**, im Rahmen ihrer Befugnisse **geeignete Vorschläge** zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, **um die Verträge umzusetzen**“.*

Gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV muss also die EBI mindestens von einer Million wahlberechtigter Unionsbürgerinnen und -bürgern (aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten) unterstützt werden, um die EU-Kommission aufzufordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Diese eine Million Unterschriften müssen aus mindestens einem Drittel der EU-Länder stammen, bei der derzeitigen Zahl von 27 Mitgliedern, also aus neun Ländern. Die Option, die Schwelle auf ein Viertel der EU-Mitglieder herabzusetzen, wurde von der Kommission verworfen. Außerdem wird mit dem Verordnungsentwurf eine Mindestanzahl von Unterschriften aus jedem teilnehmenden Land vorgeschlagen. Diese Zahl soll sich dem Entwurf zufolge degressiv proportional nach der Größe des jeweiligen Mitgliedstaats richten. Mit anderen Worten würde ein kleineres Land im Verhältnis mehr Unterschriften als ein größeres Land benötigen. In einem Anhang listet das Dokument die benötigte Anzahl für jeden Mitgliedstaat auf, die von 4.500 Unterschriften für Luxemburg, Estland, Zypern und Malta (mehr als 0,2% der Bevölkerung) bis 55.000 für Frankreich und 72.000 für Deutschland (weniger als 0,2% der Bevölkerung)

reicht. Jede Bürgerinitiative soll zunächst registriert werden. Nach dem Erreichen von mindestens 300.000 Unterschriften wird sie von der Kommission auf ihre Zulässigkeit hin untersucht. (Quelle: [euractive](#)). Die Kommission entscheidet dann innerhalb von zwei Monaten nach Eingang eines Antrags des Organisators über seine Zulässigkeit.

Eine geplante Bürgerinitiative gilt nur dann als zulässig, wenn sie in den Rahmen der Befugnisse der Kommission fällt und ein Thema betrifft, zu dem ein Rechtsakt der Union verabschiedet werden kann, um die Verträge umzusetzen. Nachdem die notwendigen Unterstützungsbekundungen von den Unterzeichnern eingegangen sind und für zulässig befunden wurden, ist jeder Mitgliedstaat für die Prüfung und Zertifizierung der Unterstützungsbekundungen, die von Bürgern aus diesem Staat gesammelt wurden, verantwortlich. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass Organisatoren einer Bürgerinitiative entsprechend der einzelstaatlichen zivil- oder strafrechtlichen Bestimmungen für Verstöße gegen diese Verordnung und damit verbundene Angelegenheiten haftbar sind. Gemäß Art. 20 des Verordnungsentwurfs „Jeder Mitgliedstaat notifiziert der Kommission die besonderen Bestimmungen, die er zur Umsetzung dieser Verordnung verabschiedet.“, werden die 27 Mitgliedstaaten aufgefordert die Kommission über die erlassenen nationalen Bestimmungen zur EBI zu informieren.

Jedoch verpflichtet Art. 11 Abs. 4 EUV die EU-Kommission zu nichts, die Bürger können sie lediglich zum Handeln auffordern. Außerdem entscheidet nur die Kommission über die Zulässigkeit der EBI (Art. 8 Abs. 2 des Vorschlags). Für den Juristen Gregor Schirmer, DIE LINKE, geht damit die Bürgerinitiative ins Leere, für ihn ist diese Bürgerinitiative geradezu ein Zerrbild einer Volksgesetzgebung, deshalb rät er der LINKEN dringend darauf reagieren und dafür einzutreten, dass in der EU eine echte dreistufige Volksgesetzgebung (Volksinitiative - Volksbefragung - Volksentscheid) ohne schwer überwindbare Hürden ermöglicht wird (Quelle: Georg Schirmer, Lissabon am Ende? Kritik der EU-Verträge, Kai Homilius Verlag - Compact 2008, Seite 39). Bisher könnten die EU-Bürger sozusagen nur einen Appell an die Kommission richten und ein Thema auf die EU-Agenda bringen, mehr nicht.

Voreiliges Lob

Mai 2009 lobte das EU-Parlament die EBI mit den Worten: „Eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger können die EU-Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach ihrer Ansicht eines Rechtsakts der EU bedarf. Die Bürgerinnen und Bürger werden damit erstmalig direkt in den europäischen Rechtsetzungsprozess eingebunden.“

Quelle: [europal-europa](#)

Der Verordnungsentwurf der EU-Kommission enthält jedoch erhebliche Schwächen, die eine Bürgerbeteiligung erschweren. Beispielsweise sieht der Verordnungsentwurf, auch bei erfolgreichen EBI, keine Anhörung, keine verbindlichen Rechtsfolgen und keine Sanktionsinstrumente vor, sollte die EU-Kommission eine EBI ablehnen.

Die Grünen kritisieren, dass die Europäische Kommission hinter verschlossenen Türen beschließt, wie sie mit einem Anliegen umgeht, das von einer Millionen und mehr EU-Bürgerinnen und -Bürgern unterstützt wird. Beschlüsse sollten öffentlich begründet und gegebenenfalls nachgeprüft werden.

Quelle: [grüne-bundestag](#)

Im Gegensatz zur eigenen Geheimniskrämerei erwartet die EU-Kommission von den Bürgern bzw. Initiatoren absolute Transparenz bezüglich der Offenlegung der finanziellen Quellen einer EBI und die Angabe einer Vielzahl persönlicher Daten. Jeder, der die Bürgerinitiative unterschreibt, muss Name, Anschrift, E-Mail-Adresse, Geburtsdatum und -ort, Nationalität und die Nummer des Passes, Personalausweises oder der Versicherungskarte angeben. Damit soll – so die Begründung der Kommission – Betrug verhindert werden. Laut Verordnungsentwurf sollen die Angaben strengen Datenschutzregeln unterliegen und mindestens einen Monat nach Eingang der Initiative bei der Kommission oder 18 Monate nach der Registrierung der vorgeschlagenen Bürgerinitiative gelöscht werden.

Nichtregierungsorganisationen sehen erhebliches demokratisches Manko

Der Verordnungsentwurf der EU-Kommission wurde am 10. Mai in Berlin auf einer von „Mehr Demokratie und der „Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) organisierten Tagung diskutiert:

Peter Wahl (weed), Jorgo Riss (Direktor Greenpeace Europe), Werner Hülsmann (Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung), Moritz Jahnke (Junge Europäische Bewegung) und Christian Felber (attac Österreich) forderten auf dieser Tagung, dass sicher gestellt werden müsse, dass die Initiatoren einer erfolgreichen EBI angehört, klare Rechtsfolgen definiert und Zeiträume für deren Umsetzung festgelegt werden müssten. Außerdem seien die Hürden für die Unterschriftensammlung kaum überwindbar. Nach Meinung der NGO-Vertreter sollte eine EBI auch dann erfolgreich sein, wenn die eine Million Unterschriften aus weniger als einem Drittel der Mitgliedstaaten stammt. Die Teilnehmer der Tagung kritisierten überdies die im Verordnungsentwurf der Kommission geforderte Angabe von Personalausweis- oder Sozialversicherungsnummer sowie die viel zu späte Zulässigkeitsprüfung durch die Kommission. Nach Einschätzung von Jorgo Riss würde unter den jetzigen Bedingungen Greenpeace keine solche EBI starten. Für Prof. Jürgen Meyer,

ehemaliges Mitglied des Verfassungskonvents, auf dessen Initiative die EBI zurückgeht, ist die EBI zwar der Versuch, einen Fuß in die Tür zu bekommen, jedoch müsse die Bürgerinitiative den gleichen Stellenwert bekommen [wie Vorschläge des Europäischen Parlaments](#). Moritz Jahnke, Vorsitzender der Jungen Europäischen Bewegung (JEB), kritisierte das die Unterschriften aus einem Drittel der Mitgliedstaaten kommen müssen, denn mit einer EBI würde schließlich keine unmittelbare Entscheidung getroffen, die repräsentativ sein müsste. Die EBI sollte seiner Ansicht nach gerade ein Minderheitenrecht für eine Million Unionsbürger sein. Entscheidend sollte nur sein, dass die EBI europäisch ist und nicht nur die Partikularinteressen einzelner Mitgliedstaaten widerspiegelt. Daher sollten schon fünf Mitgliedstaaten ausreichen (Quelle: [mehr-demokratie.de](#)), um eine solche Initiative in Gang zu bringen.

Dazu muss man allerdings wissen, dass der Verordnungsentwurf lediglich umsetzt, was im Vertrag von Lissabon gefordert ist. Er kann Defizite des Vertrags von Lissabon weder korrigieren noch darüber hinausgehen. Die Verordnung kann auch nichts daran ändern, dass sich die EU-Kommission nicht verbindlich mit dem Ziel einer solchen EBI beschäftigen muss. Damit die EBI zu einem wirklich demokratischen Instrument werden könnte, müsste zunächst eine Bürgerinitiative auf den Weg gebracht werden, die die Forderung enthält, die Europäischen Verträge zu ändern, doch sind Vertragsänderungen per EBI nach den momentanen Regelungen nicht zulässig.

Somit wären eigentlich zunächst die Regierungen der 27 Mitgliedstaaten aufgefordert, die EU-Verträge dahingehend zu ändern, dass die EBI, wie angekündigt, zu einem wirklich partizipatorischen Instrument werden könnte. Eine solche Vertragsänderung ist jedoch ziemlich aussichtslos, denn nach den EU-Bestimmungen erfordern Vertragsänderungen die Zustimmung aller 27 EU-Staaten. Nichtregierungsorganisationen können also bestenfalls noch dafür sorgen, dass bürokratische Hürden in der Verordnung zurückgenommen bzw. abgebaut werden.

Immer mehr zentrale politische Themen werden in Brüssel – oft hinter verschlossenen Türen – verhandelt und fließen anschließend über die europäische Ebene in die jeweils nationale Gesetzgebung ein. Nach wie vor erarbeiten technokratische Beamte unter dem starken Einfluss der in Brüssel ansässigen Lobbyisten Verträge, abgeschirmt von der Öffentlichkeit und ohne jegliche öffentliche Diskussion. Umso wichtiger wäre es, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger mehr Einfluss auf die Brüsseler Politik nehmen können. Das wäre vor allem deshalb wichtig, weil die politischen Entscheidungsträger hierzulande bei umstrittenen Entscheidungen gern ihre Hände in Unschuld waschen und auf Brüssel verweisen, wenn unpopuläre Maßnahmen anstehen und verweisen darauf, dass dagegen angeblich nichts mehr unternommen werden könne. EU-Bürgerinnen und -Bürger werden häufig mit politischen Entscheidungen konfrontiert, die gegen die Mehrheitsmeinung in der

Bevölkerung getroffen worden sind, man denke nur an die Lissabon-Strategie, den Lissabon-Vertrag, das Flexicurity-Konzept, die Agenda 2020, die Dienstleistungsrichtlinie oder diverse Deregulierungs- Privatisierungs- und Liberalisierungsvorschriften aus Brüssel. Nach [dem Eurobarometer 68 vom Herbst 2007 \[PDF - 203 KB\]](#) haben in Deutschland nur 39 Prozent und eine Minderheit von 48 Prozent der Europäer insgesamt Vertrauen in die Europäische Union.

Ein demokratisches Instrument wie eine Bürgerinitiative könnte nicht nur das Engagement für Europa sondern auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die europäischen Institutionen fördern. Das gilt um so mehr weil das EU-Parlament - wie das [Bundesverfassungsgericht festgestellt hat](#) - immer noch ein Parlament zweiter Klasse ist. Das Europäische Parlament sei weder repräsentativ zusammengesetzt und habe auch keine ausreichende demokratische und politische Legitimation für Leitentscheidungen, [schrieben die Karlsruher Richter](#). Die einzig demokratisch gewählte Instanz ist dementsprechend nicht mit einem Initiativrecht ausgestattet ist und kann die EU-Kommission auch nicht wirklich kontrollieren. Auch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten können in Brüssel nach wie vor keine Initiative ergreifen.

Angesichts solcher Demokratie-Defizite wäre eine Europäische Bürgerinitiative, die diesen Namen auch wirklich verdienen würde, ein wirksames Mittel das eine europäische Identität und die demokratische Legitimität der europäischen Politik fördern und damit wieder mehr Vertrauen der Europäer in die europäischen Institutionen schaffen könnte.