



Abschlussarbeiten am Institut für Europäische Studien (AIES-online)

Nr. 23

## **Kritische Bilanz der Europäischen Bürgerinitiative**

von

Charlotte Hinz

Januar 2018



Charlotte Hinz ist Absolventin des Studienganges Europa-Studien mit sozialwissenschaftlicher Ausrichtung. Der hier vorliegende Text stellt die überarbeitete Fassung ihrer Bachelorarbeit dar, die an der Jean-Monnet-Professur für Europäische Integration erarbeitet und von Prof. Dr. Matthias Niedobitek und Herrn Andreas Löwe M.A. betreut wurde.

## **Impressum**

Herausgeber: Institut für Europäische Studien

Anschrift: TU Chemnitz, Institut für Europäische Studien, Thüringer Weg 9, 09126 Chemnitz

Erscheinungsort: Chemnitz

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis.....	IV
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Rechtsgrundlage .....</b>	<b>4</b>
2.1 Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV .....	4
2.2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 .....	6
<b>3 Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative .....</b>	<b>6</b>
3.1 Die EBI im Kontext der Bürgerbeteiligungsrechte des Unionsrechts.....	6
3.2 Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative .....	9
3.3 Ziele der Europäischen Bürgerinitiative .....	13
<b>4 Bestandsaufnahme .....</b>	<b>14</b>
4.1 Laufende Initiativen .....	17
4.2 Erfolgreiche Initiativen .....	22
4.3 Abgelehnte Initiativen.....	33
4.4 Nicht erfolgreiche Initiativen .....	36
4.4.1 Zu wenig Unterstützer.....	36
4.4.2 Zurückgezogene Initiativen .....	41
<b>5 Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative.....</b>	<b>43</b>
5.1 Bildung eines Bürgerausschusses .....	44
5.2 Registrierungsantrag einer Bürgerinitiative.....	46
5.3 Annahme eines Registrierungsantrags durch die Kommission.....	48
5.4 Sammlung von Unterstützungsbekundungen.....	51
5.4.1 Mindestanzahl von Unterstützungsbekundungen.....	53
5.4.2 Finanzierung und Unterstützung.....	54
5.4.3 Datenschutz und Sanktionen .....	54
5.5 Verifikation der Unterstützungsbekundungen durch nationale Behörden.....	56
5.6 Vorlage der Bürgerinitiative bei der Kommission.....	57

<b>6</b>	<b>Kritische Bilanz der Europäischen Bürgerinitiative .....</b>	<b>58</b>
6.1	Das Design der Europäischen Bürgerinitiative – Berichte von Kommission und Interessensvertretern .....	<b>59</b>
6.2	Stärken der Europäischen Bürgerinitiative .....	<b>61</b>
6.3	Schwächen der Europäischen Bürgerinitiative .....	<b>63</b>
6.4	Können die Ziele der Kommission für die Europäische Bürgerinitiative erreicht werden? .....	<b>67</b>
6.5	Ziele der Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 .....	<b>70</b>
6.6	Ablauf der Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 .....	<b>73</b>
<b>7</b>	<b>Aktuelle Entwicklungen: Neuregistrierung von Initiativen und der Vorschlag für eine neue Verordnung .....</b>	<b>73</b>
<b>8</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>78</b>
	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	V

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Initiativen nach Jahr der Registrierung.....	15
Abbildung 2: Ablauf einer Europäischen Bürgerinitiative.....	44

## Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BUND e.V.	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement
DL-Liberalisierung	Dienstleistungs-Liberalisierung
EBI	Europäische Bürgerinitiative
ECI	European Citizens' Initiative, s. EBI
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EU	Europäische Union
EP	Europäisches Parlament
EG	Europäische Gemeinschaften
EPSU	European Public Service Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FUEN	Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten
KOM	Europäische Kommission
MS	Mitgliedsstaat
MdB	Mitglied des Bundestags
MEP	Mitglied der Europäischen Parlaments
NRO	Nichtregierungsorganisation
Rat	Rat der Europäischen Union
REFIT	Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung
RL	Richtlinie
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
VO	Verordnung

# 1 Einleitung

„Die Europäische Union demokratischer und transparenter zu machen – so lautet eines der wichtigsten Ziele der Kommission Juncker.“<sup>1</sup> – Vor diesem Hintergrund, so der Erste Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, besitze die Europäische Bürgerinitiative das Potenzial, Europa den Bürgern<sup>2</sup> näherzubringen.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Europäische Bürgerinitiative (im Folgenden EBI) als eine neue Möglichkeit für alle Unionsbürger eingeführt, mithilfe derer die Europäische Kommission aufgefordert werden kann, einen Rechtsakt in einem bestimmten Bereich vorzuschlagen. Nach Art. 11 Abs. 4 EUV können Unionsbürger die Initiative ergreifen, wenn es ihrer Ansicht nach eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.<sup>3</sup> Die Kommission (KOM) muss in diesem Bereich befugt sein, einen Rechtsakt vorzuschlagen, entweder im Rahmen des ordentlichen bzw. besonderen Gesetzgebungsverfahrens, oder wenn ihre Zuständigkeit ausdrücklich in den Verträgen erwähnt ist. Die Bürgerinitiative muss von mindestens einer Million Unionsbürgern aus einem Viertel der Mitgliedsstaaten (MS) unterzeichnet werden, für diese gibt es des Weiteren eine Quote an Mindestunterzeichnern, die es zu erreichen gilt. Zudem gibt es besondere Anforderungen beispielsweise hinsichtlich des Mindestalters, die erfüllt werden müssen. Diese sind jedoch unterschiedlich, je nach MS. Eine Eintragung in ein Wahlregister oder eine Wahlberechtigung ist hingegen nicht notwendig, jedem Unionsbürger der das Mindestalter erfüllt, ist es grundsätzlich möglich, eine EBI zu unterstützen.

Ziel dieses Instruments ist es, dazu beizutragen, die Union demokratischer und transparenter zu gestalten. Die Bürger sollen direkt und auf konkrete Art und Weise auf die Politik und Gesetzgebung der Union Einfluss nehmen können, indem sie ihr Anliegen zu einem bestimmten Thema als Initiative an die KOM leiten.<sup>4</sup> Diese muss sich daraufhin mit den

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission, *Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative: ein neues Recht für EU-Bürger: sie bestimmen die Tagesordnung!* (Luxemburg: Publications Office, 2015), S. 1, <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:NA0415686:DE:HTML>.

<sup>2</sup> Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form benutzt. Es können dabei aber sowohl männliche als auch weibliche Personen gemeint sein.

<sup>3</sup> vgl. Art. 11 Abs. 4 EUV.

<sup>4</sup> vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Verordnung über die Bürgerinitiative vom 31. März 2010, KOM (2010) 119 endg, S. 2.

Forderungen der EBI auseinandersetzen, die Organisatoren dieser anhören und binnen einer dreimonatigen Frist ihr weiteres Vorgehen darlegen. Sie kann entweder ablehnen, weitere Schritte in diesem Bereich zu tätigen, oder auf den Vorschlag eingehen und geeignete Maßnahmen treffen.<sup>5</sup>

Die Möglichkeit, eine EBI zu organisieren, ist seit dem Vertrag von Lissabon unionsrechtlich verankert. Die entsprechende Verordnung (VO), welche die Verfahren und Bedingungen für eine Bürgerinitiative festlegt, wurde 2011 beschlossen.<sup>6</sup> Im Jahr 2015 wurde der erste Bericht über die Anwendung besagter VO an das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union gesendet, der die Umsetzung und den aktuellen Stand beurteilte.<sup>7</sup> In den fünf Jahren ihres Bestehens erreichten nur vier Initiativen – „Stop Vivisection“, „Einer von uns“, „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ („Right2Water“) und „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ – die Mindestanzahl von einer Million Unterstützer. Dass von insgesamt 40 von der KOM angenommenen Initiativen nur vier die Marke von einer Million Unterschriften überhaupt erreichten und 36 registrierte Initiativen entweder aufgrund fehlender Unterstützungsbekundungen nicht erfolgreich waren oder vor Ablauf der Frist zurückgezogen wurden,<sup>8</sup> könnte darauf hinweisen, dass das Verfahren noch nicht ausgereift ist.

Ziel dieser Bachelorarbeit ist es, eine kritische Bilanz der Europäischen Bürgerinitiative zu ziehen. Die KOM selbst hat 2017 eine Überarbeitung in die Wege geleitet, die Fehler bzw. Mängel im Aufbau und den Abläufen der EBI ausbessern soll. Schritt für Schritt soll in dieser Arbeit herausgestellt werden, wo Verbesserungsbedarf bestehen könnte.

Eine Bestandsaufnahme ausgewählter Initiativen – sowohl laufend, wie erfolgreich, als auch nicht erfolgreich – soll zunächst einen Einblick in den tatsächlichen Ablauf von EBIs gewähren. In dieser wird auf die gesammelten Erfahrungen der Organisatoren bisheriger Initiativen zurückgegriffen, welche die Abläufe und Voraussetzungen aus ihrer Sicht

---

<sup>5</sup> vgl. Europäische Kommission, *Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative: ein neues Recht für EU-Bürger: sie bestimmen die Tagesordnung!* (Luxemburg: Publications Office, 2015), S. 25, <http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:NA0415686:DE:HTML>.

<sup>6</sup> s. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl 2011 L65.

<sup>7</sup> vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative, KOM(2015) 145 endg.

<sup>8</sup> vgl. Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

bewerten. Es werden die von den Organisatoren erfahrenen Hürden und Probleme herausgestellt, welche dazu beitragen, dass das Instrument der EBI noch nicht sein volles Potenzial ausschöpft.

In den fünf Jahren ihres Bestehens erreichten lediglich vier die Mindestanzahl an Unterzeichnern in mindestens sieben MS.<sup>9</sup> Inwiefern spricht die geringe Zahl von erfolgreichen Initiativen dafür, dass ihr Design noch unausgereift ist und überarbeitet werden sollte? Hierzu wird jeder Schritt des Verfahrens, festgeschrieben in der VO (EU) Nr. 211/2011, untersucht. So können ihre Stärken und Schwächen herausgestellt werden, insbesondere was das Verfahren hin zu einer (erfolgreichen) EBI anbelangt.

Als neues Instrument der Partizipation und Transparenz steht die Europäische Bürgerinitiative nun auf dem Prüfstand: Die Europäische Kommission hat am 18. Mai 2017 in einem Fahrplan die Überarbeitung der Bürgerinitiative angekündigt, da sie in ihrer jetzigen Form noch nicht ihr ganzen Potenzial erreichen könne.<sup>10</sup> Dies soll durch verbesserte und vereinfachte Verfahren möglich gemacht werden, um zu verhindern, dass die EBI als Tool für mehr Bürgerbeteiligung letztlich als bedeutungslos angesehen wird.

In Kapitel 2 werden zunächst zum besseren Verständnis die Grundlagen der Europäischen Bürgerinitiative beleuchtet. Begründet wurde sie 2007 mit dem Vertrag von Lissabon und schließlich festgelegt mit der Verordnung (EU) Nr. 211/2011. Eine Abgrenzung zu anderen partizipativ-demokratischen Elementen, die die Bürger der Europäischen Union nutzen können um darzulegen, inwiefern sich die EBI von diesen unterscheidet, erfolgt in Kapitel 3. Zudem werden in diesem die Entstehungsgeschichte und die von der Union erhofften Ziele beschrieben.

In der Bestandsaufnahme in Kapitel 4 wird mittels einer Auswahl ein Überblick über die laufenden und abgeschlossenen Initiativen gegeben. Der Fokus liegt hier besonders auf den vier erfolgreichen, sowie den abgelehnten Initiativen. Untersucht werden der Ablauf, die Bürgerbeteiligung und schließlich die Reaktionen der Europäischen Kommission, aber auch die Gründe, weshalb einzelne Bürgerinitiativen nicht erfolgreich waren.

---

<sup>9</sup> vgl. Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative,  
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

<sup>10</sup> vgl. Europäische Kommission, *Revision of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* (Brüssel, 2017).

In Kapitel 5 wird jeder Schritt einer EBI untersucht, von der Registrierung bis hin zum Vorsprechen im Europäischen Parlament (im Falle einer erfolgreichen Initiative). Punkt für Punkt kann so herausgearbeitet werden, wo mögliche Probleme im Ablauf des Verfahrens liegen. Daraufhin wird in Kapitel 6 eine kritische Bilanz der Europäischen Bürgerinitiative gezogen. Spricht die geringe Zahl an erfolgreichen Initiativen dafür, dass das Design der EBI noch unausgereift ist? Die Stärken und Schwächen, die sich in ihrem bisherigen Bestehen herausgebildet haben, werden betrachtet, um zur Frage zu führen, ob die Ziele, welche die Kommission für die EBI vorgesehen hat, bisher erreicht werden konnten. Außerdem wird die geplante Überarbeitung der VO (EU) Nr. 211/2011 und deren Ablauf dargestellt. Schließlich wird im siebten Kapitel ein kurzer Überblick über aktuelle Entwicklungen gegeben. Interessant hierfür sind die beiden kürzlich registrierten Initiativen „Stop TTIP“ und „Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas“.

## 2 Rechtsgrundlage

Dieses Kapitel gibt zum besseren Verständnis einen ersten Überblick über die Gesetzesgrundlage der Europäischen Bürgerinitiative. In Punkt 2.1 wird auf die Primärrechtlichen Grundlagen in Art. 11 EUV eingegangen. Die Sekundärakte werden in Punkt 2.2 kurz erläutert. Die genauen Verfahren und Bedingungen für eine Bürgerinitiative werden in Kapitel 5 Punkt für Punkt untersucht.

### 2.1 Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV

Art. 11 Abs. 4 EUV legt die wichtigsten Merkmale einer EBI fest, er beschreibt grundlegend den Charakter einer EBI, worauf diese sich inhaltlich beziehen muss<sup>11</sup>, sowie die Mindestanzahl der Unterstützungsbekundungen. Der Vertrag von Lissabon schränkt eine Bürgerinitiative lediglich durch zwei Vorgaben ein: Sie muss mit den europäischen Verträgen übereinstimmen und sich im Rahmen der Befugnisse der KOM bewegen<sup>12</sup>. Außerdem kann sie nach herrschender Meinung und den bisherigen Entscheidungen der KOM über die

---

<sup>11</sup> vgl. Rudolf Hrbek, „Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungs-system“, *Integration* 35, Nr. 1 (2012): S. 40.

<sup>12</sup> vgl. Andreas Maurer und Stephan Vogel, „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“, *Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Studie*, 2009, S. 6.

Zulassung von Registrierungsanträgen von Initiativen keine Vertragsänderung initiieren.<sup>13</sup> Geplante Initiativen, die auf Vertragsänderungen abzielten, wurden grundsätzlich abgelehnt.<sup>14</sup>

Eine EBI verpflichtet die KOM, das Anliegen ernsthaft zu prüfen und die Organisatoren dieser im Europäischen Parlament (EP) anzuhören. Dies berühre allerdings nach eigener Aussage nicht das Initiativrecht der KOM, da sie nach der Prüfung einer erfolgreichen Initiative trotzdem beschließen könne, keine weiteren Schritte zu unternehmen.<sup>15</sup> Auch diese Entscheidung muss jedoch begründet werden und kann vor dem EuGH angefochten werden, wie die Beispiele der Initiativen „Stop TTIP“ und „Minority SafePack“ in Kapitel 7 zeigen.

Das Instrument der EBI ist vergleichbar mit dem Einfluss, den EP und Rat auf die KOM ausüben können. So kann das EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder die KOM dazu auffordern, „geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Unionsakts zur Durchführung der Verträge erfordern.“<sup>16</sup> Falls die KOM dieser Aufforderung nicht nachkommt, teilt sie dem EP die Gründe dafür mit. Auch der Rat kann mit einfacher Mehrheit beschließen, die KOM dazu aufzufordern, „die nach seiner Ansicht zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeigneten Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten.“<sup>17</sup> Ebenso wie bei einer Aufforderung des EP muss die KOM ihre Gründe mitteilen, falls sie keinen Vorschlag vorlegt. Die Möglichkeit, die den Unionsbürgern durch die EBI gegeben ist, der KOM Vorschläge für eine Gesetzesinitiative vorzulegen, ist somit zumindest ähnlich. Eine Minderheit der Unionsbürger – ca. 0,2% der EU-Einwohner – kann durch dieses Instrument auf den politischen Gestaltungs- und Umsetzungsprozess der Union Einfluss nehmen.<sup>18</sup> Eine EBI kann kein Gesetzesvorschlag sein, der beim zuständigen Organ eingereicht wird, sondern wird als Aufforderung an die KOM übermittelt, die daraus einen Gesetzesvorschlag erarbeiten und

---

<sup>13</sup> vgl. ebd.

<sup>14</sup> s. die Initiative „My voice against nuclear power“, Kapitel 4.3.

<sup>15</sup> vgl. Vorschlag KOM(2010) 119 endg. für eine Verordnung über die Bürgerinitiative vom 31. März 2010, S. 2.

<sup>16</sup> Art. 225 AEUV.

<sup>17</sup> Art. 241 AEUV.

<sup>18</sup> vgl. Paweł Głogowski und Andreas Maurer, „The European Citizens’ Initiative: Chances, Constraints and Limits“, *IHS Political Science Series*, Nr. 134 (2013): S. 9.

initiieren kann – sofern sie dies für notwendig erachtet.<sup>19</sup> Dies überlässt es in Verantwortung der KOM, ob und inwieweit sie der Aufforderung einer erfolgreichen EBI nachkommt.

## **2.2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011**

Primärrechtlich werden zunächst die genauen Bedingungen und Verfahren einer EBI offengelassen. Bei der Ausgestaltung einer geeigneten Verordnung zur Umsetzung der EBI waren auch EP und Rat beteiligt. Dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren folgend wurde die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative am 16. Februar 2011 von EP und Rat verabschiedet. Sie trat am 1. April 2011 in Kraft. Ab dem 1. April 2012 war es dann den Unionsbürgern möglich, dieses Tool in Anspruch zu nehmen.

Die Verordnung legt die Verfahren und Bedingungen einer EBI fest, diese sollen klar, einfach, benutzerfreundlich und dem Wesen einer Bürgerinitiative angemessen sein.<sup>20</sup> Auch soll sie dafür sorgen, dass für alle Unionsbürger die gleichen Bedingungen für die Unterstützung einer Initiative gelten. So werden beispielsweise die Anforderungen an Organisatoren und Unterzeichner festgelegt, ebenso wie die Aufgaben der KOM und die Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch die MS.

Das genaue Verfahren wird in Kapitel 5 ausführlich erläutert.

## **3 Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative**

Zunächst werden in Punkt 3.1 die anderen Möglichkeiten aufgezeigt, durch die die Einwohner der Union Einfluss auf Unionspolitik bzw. –recht nehmen können. Punkt 3.2 zeigt die Entstehungsgeschichte der EBI auf, vom erstmaligen Aufkommen der Idee bis zur Unterzeichnung der VO (EU) Nr. 211/2011. Als letzter Punkt des Kapitels befasst sich Punkt 3.3 mit den erhofften Zielen der EBI.

### **3.1 Die EBI im Kontext der Bürgerbeteiligungsrechte des Unionsrechts**

---

<sup>19</sup> vgl. Raffaello Matarazzo und Istituto affari internazionali, Hrsg., *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, IAI Research Papers (Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2011), S. 80.

<sup>20</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl 2011 L65, Art. 2.

Die EBI ist eine Möglichkeit der Partizipation und Interessensvertretung der Bürger in der EU. Obwohl sie einige Charakteristika mit direktdemokratischen Tools teilt, ist die EBI ein einzigartiges Instrument, da sie selbst nicht im Stande ist, bestehendes Recht zu ändern.<sup>21</sup> Neben der Bürgerinitiative gibt es noch weitere Möglichkeiten, die den Bürgern zur direkten Partizipation und Einflussnahme auf EU-Politik und dem Unionsrecht gegeben sind. Diese sind hauptsächlich das Petitionsrecht beim EP nach Art. 227 AEUV und eine Beschwerde bei der Europäischen Bürgerbeauftragten, nach Art. 228 AEUV. Eine Beteiligung an bzw. Beeinflussung der Rechtsetzung der Union ist den Bürgern auch durch Teilnahme an den Konsultationen der KOM möglich.<sup>22</sup>

Das EP gab sich 1981 eine Geschäftsordnung, welche das Petitionsrecht einführte. Es handelte sich dadurch allerdings um eine reine Selbstverpflichtung des Parlaments.<sup>23</sup> Schließlich wurde das Petitionsrecht mit dem Vertrag von Maastricht in Unionsrecht überführt. Nach Art. 227 AEUV besitzt seitdem jeder Bürger der Union das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament.<sup>24</sup> Dies bedeutet, dass jeder Unionsbürger, aber auch jede natürliche und juristische Person, die ihren Wohnsitz innerhalb der EU hat, Unternehmen, Organisationen oder Vereinigungen alleine oder gemeinsam mit weiteren Personen, eine Petition an das Europäische Parlament richten können. Diese Petition muss in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die Person unmittelbar betreffen. Eine Petition bietet die Möglichkeit, durch eine Beschwerde oder ein Ersuchen zu einer bestimmten Angelegenheit, dem Parlament die Gelegenheit zu geben, auf Verletzungen der Rechte eines Unionsbürgers durch einen MS, lokale Gebietskörperschaften oder eine Institution Stellung zu nehmen. Um eine Petition einreichen zu können, müssen somit direkt die Rechte des jeweiligen Petitionsstellers verletzt sein.<sup>25</sup>

Themenschwerpunkte liegen in den Bereichen Freizügigkeit, Diskriminierung, soziale Angelegenheiten oder Umweltschutz. Durch die Petition soll zumeist die Umsetzung von

---

<sup>21</sup> vgl. Carsten Berg und Paweł Głogowski, „Heavy Stones in the Road: The ECI in Practice“, in *Bridging the gap?: opportunities and constraints of the European Citizens' Initiative*, hg. von Maximilian Conrad, Annette Knaut, und Katrin Böttger, 1. Edition, Europäische Schriften 97 (Baden-Baden: Nomos, 2016), S. 199.

<sup>22</sup> vgl. Europäische Kommission, *Beitrag zur Rechtsetzung* (Brüssel, o. J.),  
[https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_de).

<sup>23</sup> vgl. Maurer und Vogel, „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“, S. 12.

<sup>24</sup> vgl. Art. 227 AEUV.

<sup>25</sup> vgl. Europäisches Parlament, „Petitionen“, (Brüssel, o. J.),  
<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/20150201PVL00037/Petitionen>.

Gesetzen erreicht werden, wenn diese im jeweiligen MS noch nicht umgesetzt wurden.<sup>26</sup> Es gibt zwei Kategorien von Petitionen – die Petition als Beschwerde und die Petition als indirekter Gesetzesvorschlag.

Im Gegensatz zu einer Petition kann jeder Unionsbürger eine EBI starten, ohne persönlich betroffen zu sein. Zudem muss im Falle einer Petition das EP Stellung nehmen. Eine EBI richtet sich an die KOM, die daraufhin im besten Fall einen neuen Gesetzesvorschlag initiiert. Die EBI stellt allerdings insofern eine Ergänzung zum Petitionsrecht für Einzelpersonen dar, als dass sie insbesondere für Organisationen oder bspw. Gewerkschaften, die in mehreren MS vertreten sind und viele Mitglieder haben, eine Möglichkeit bietet, an der Unionspolitik und -Gesetzgebung mitzuwirken.<sup>27</sup> Europäische Bürgerinitiativen können außerdem neben der Forderung, die Verträge umzusetzen, bereits einen Gesetzesvorschlag für das Thema anbieten. Petitionen sind dahingegen eher darauf ausgerichtet, bereits bestehendes Recht durchzusetzen.

An die Europäische Bürgerbeauftragte können sich nach Art. 228 AEUV Unionsbürger oder alle natürlichen oder juristischen Personen mit Wohnsitz in einem MS mit Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder sonstiger Einrichtungen der Union – mit Ausnahme des EuGHs –, wenden.<sup>28</sup> Das Amt des Bürgerbeauftragten wurde auf Vorschlag der MS Dänemark und Spanien mit dem Vertrag von Maastricht in eingeschränkter Zuständigkeit geschaffen. Es beschränkte sich ab 1995 zunächst auf Verwaltungsfehler der europäischen Institutionen und ist dem EP zugeordnet.<sup>29</sup> Die Bürgerbeauftragte führt aufgrund von Beschwerden, bspw. wegen ungerechter Behandlung, Diskriminierung, fehlerhafter Verfahren, unnötiger Verzögerungen, Machtmissbrauch oder dem Fehlen bzw. Verweigern von Informationen, oder aber von sich aus Untersuchungen durch. Wird ein Missstand festgestellt, befasst sie das betreffende Organ (bzw. Einrichtung oder sonstige Stelle) damit, welches daraufhin innerhalb von drei Monaten eine Stellungnahme übermitteln muss. Die Bürgerbeauftragte legt ihren Bericht anschließend dem EP und dem

---

<sup>26</sup> vgl. Maurer und Vogel, „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“, S. 12.

<sup>27</sup> vgl. ebd.

<sup>28</sup> vgl. Art. 228 Abs. 1 AEUV.

<sup>29</sup> vgl. Maurer und Vogel, „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“, S. 14f.

betreffenden Organ vor und unterrichtet den Beschwerdeführer über das Ergebnis.<sup>30</sup> Diese Möglichkeit der Beschwerde unterscheidet sich ähnlich dem Petitionsrecht in der Weise von einer EBI, dass der Beschwerdeführer persönlich betroffen sein muss. Die Tätigkeit der Bürgerbeauftragten ist auf Missstände in der Verwaltung beschränkt und kann nicht dazu dienen, die Rechtsetzung der Union direkt zu beeinflussen oder Änderungen vorzuschlagen. Wie auch beim Petitionsrecht ist das Ziel einer Beschwerde vorrangig die Umsetzung von bestehendem europäischem Recht und nicht die Änderung eines konkreten Rechtsakts wie es bei einer EBI der Fall ist.

Einen Beitrag zur Rechtsetzung können Unionsbürger auch durch Befragungen durch die KOM leisten. Bevor eine Gesetzesinitiative erarbeitet wird, werden in der Regel Fahrpläne und Folgenabschätzungen erstellt.<sup>31</sup> Hierzu werden auch die Unionsbürger konsultiert, die in den ersten vier bzw. 12 Wochen eine Rückmeldung zu ebendiesen Fahrplänen bzw. Folgenabschätzungen abgeben können. Diese Rückmeldungen sollen beim weiteren Vorgehen berücksichtigt werden. Auch zu den Legislativvorschlägen, die dem Rat und dem EP bereits vorgelegt wurden, werden Rückmeldungen der EU-Bürger eingeholt und daraufhin Rat und EP vorgelegt. Zu bereits bestehenden Rechtsvorschriften können über die Plattform REFIT Ideen für Verbesserungen eingebracht werden.<sup>32</sup> Im Unterschied zur EBI sind diese Möglichkeiten zur Rechtsetzung beizutragen darauf beschränkt, Rückmeldung zu Ideen und Vorschlägen der KOM oder bereits bestehenden Rechtsvorschriften zu geben. Ziel ist es allerdings nicht, den Unionsbürgern zu ermöglichen, der KOM eigene Vorschläge und Ziele vorzulegen.

### **3.2 Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative**

Bis Anfang der 1990er Jahre wurde in der europäischen Öffentlichkeit kein Demokratiedefizit in der Union wahrgenommen, die Legitimität der KOM wurde selten hinterfragt.<sup>33</sup> Die dann

---

<sup>30</sup> vgl. Art. 228 Abs. 1 EUV.

<sup>31</sup> vgl. Europäische Kommission, *Beitrag zur Rechtsetzung* (Brüssel, o. J.), [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_de).

<sup>32</sup> vgl. Europäische Kommission, *REFIT – einfacheres EU-Recht mit geringeren Kosten* (Brüssel, o. J.), [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_de).

<sup>33</sup> vgl. Maurer und Vogel, „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“, S. 7.

aufkeimende Debatte über ein Demokratiedefizit der Union handelte unter anderem von der Bestimmung der KOM als Exekutive, welche nicht über einen offenen Wettbewerb der Parteien bestellt,<sup>34</sup> sondern auf Grundlage der Vorschläge der Mitgliedstaaten von Rat und EP bestimmt wird.<sup>35</sup> Im Zusammenhang damit wurden neben den zu geringen Partizipationsmöglichkeiten der Parlamente auch die fehlenden Partizipationsmöglichkeiten der Bürger kritisiert.<sup>36</sup> Das Ausbleiben einer europapolitischen Debatte wurde zunächst auf fehlende Möglichkeiten und Instrumente, diese Themen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, zurückgeführt.<sup>37</sup> Seither wurde vor allem in der Politik- und Rechtswissenschaft über direktdemokratische Verfahren in der EU diskutiert.<sup>38</sup> Die direktdemokratischen Instrumente, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurden, sollen nun helfen, die europäische Öffentlichkeit stärker einzubinden und dadurch die Union bürgernäher gestalten.<sup>39</sup>

Eine Gruppe um den deutschen Sozialdemokraten Jürgen Meyer (SPD, MdB 1990-2002) stellte beim Europäischen Konvent 2003 den Vorschlag einer Europäischen Bürgerinitiative vor.<sup>40</sup> Der Europäische Konvent, auch der Konvent über die Zukunft Europas genannt, wurde auf Beschluss des Europäischen Rates am 14. und 15. Dezember 2001 einberufen. Der Konvent sollte den Herausforderungen eines Vertrags über eine Verfassung durch die bessere Aufteilung der Zuständigkeiten, die Vereinfachung der Instrumente der Union, mehr Demokratie, sowie Transparenz und Effizienz begegnen. Der abschließende Bericht des Konvents, der bei einer Regierungskonferenz 2004 angenommen wurde, konnte allerdings

---

<sup>34</sup> vgl. Sarah Seeger, „Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation“, in *Lissabon in der Analyse: der Reformvertrag der Europäischen Union*, hg. von Werner Weidenfeld, 1. Aufl, Münchner Beiträge zur europäischen Einigung 20 (Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, 2008), S. 237.

<sup>35</sup> vgl. Art. 17 Abs. 7 EUV.

<sup>36</sup> Dies stellt nur den Ausschnitt der Debatte über ein Demokratiedefizit der EU dar, der für diese Arbeit relevant ist, näher ist diese z.B. beschrieben in: Seeger, „Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation“, 2008.

<sup>37</sup> vgl. Seeger, „Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation“, S.236.

<sup>38</sup> vgl. Maurer und Vogel, „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“, S. 8.

<sup>39</sup> vgl. Vorschlag KOM(2010) 119 endg. für eine Verordnung über die Bürgerinitiative vom 31. März 2010, S. 2.

<sup>40</sup> vgl. Hrbek, „Die Europäische Bürgerinitiative“, S. 39.

nie ratifiziert werden, da er in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden (beide 2005) abgelehnt wurde.<sup>41</sup>

Der im Jahr 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon führte erstmals direktdemokratische Elemente in das Entscheidungssystem der Union ein. Art. 10 EUV bekräftigt allerdings, dass „die Arbeitsweise der Union [...] auf der repräsentativen Demokratie [beruht].“<sup>42</sup> Alle direktdemokratischen Instrumente treten also nur ergänzend hinzu.<sup>43</sup> So verfügt Art. 10 Abs. 3 EUV, dass alle Bürgerinnen und Bürger der Union das Recht haben, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Auch sollen Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden.<sup>44</sup> Allerdings sollte dabei erwähnt werden, dass das Recht, eine EBI einzureichen bzw. zu unterstützen nicht in Art. 20 Abs. 2 d) AEUV explizit als vorgesehenes Recht der Unionsbürger erwähnt wird, im Gegensatz zum Petitionsrecht oder der Möglichkeit, sich an die Europäische Bürgerbeauftragte zu wenden. Allerdings ist es auch Nicht-Unionsbürgern möglich, eine Petition an das EP zu richten, bzw. sich an die Europäische Bürgerbeauftragte zu wenden, wohingegen eine EBI ausschließlich für Unionsbürger möglich ist.

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen diskutierte ab 2008 das Thema EBI in verschiedenen Anhörungen mit Experten und führenden Vertretern der Zivilgesellschaft. Ein vorläufiger Bericht an die KOM mit dem Ersuchen zum Vorschlag einer Verordnung für eine EBI, bot erste Empfehlungen für die Rahmenbedingungen einer EBI, wie beispielsweise die Anzahl der MS, die vertreten sein muss, Abläufe einer EBI aber auch Transparenz bei der Finanzierung von Bürgerinitiativen.<sup>45</sup>

Mit dem 2009 verabschiedeten Grünbuch sollten die Meinungen der Bürger und anderer Interessensvertreter zu den wesentlichen Aspekten der Ausgestaltung einer VO über die Europäische Bürgerinitiative eingeholt werden.<sup>46</sup> Interessant seien hierfür besonders die Erfahrungen, die Bürger, staatliche Stellen und sonstige Beteiligte in den MS bei ähnlichen Initiativen sammeln konnten. Damit wurde die öffentliche Konsultation für die

---

<sup>41</sup> vgl. Europäisches Parlament und Peter Novak, *Der Vertrag von Nizza und der Konvent über die Zukunft Europas* (Brüssel, 2017),  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_1.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.4.html).

<sup>42</sup> Art. 10 Abs. 1 EUV.

<sup>43</sup> vgl. Hrbek, „Die Europäische Bürgerinitiative“, S. 40.

<sup>44</sup> vgl. Art. 10 Abs. 3 EUV.

<sup>45</sup> s. Matarazzo und Istituto affari internazionali, *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*, S. 81f.

<sup>46</sup> vgl. Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative vom 11. November 2009, KOM(2009)0622 endg.

Zivilgesellschaft gestartet. Die ersten Aspekte der Konsultation befassten sich mit der Mindestzahl der MS, aus denen Unterschriften vertreten sein müssen, und die Mindestzahl der Unterzeichner sowie deren Mindestalter. Des Weiteren wurden die Bürger zu Form und Abfassung einer EBI, Anforderungen an die Organisatoren und die Zeiträume für Anmeldung und Sammlung der Unterschriften befragt. Auch über eine Frist für die KOM zur Überprüfung der Bürgerinitiativen wurde diskutiert.<sup>47</sup> Ziel war es, möglichst vor Ablauf des ersten Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Verordnung zu erlassen.<sup>48</sup> Es gingen mehr als 300 Antworten von interessierten Bürgern, Organisationen und Behörden ein.<sup>49</sup> Die Konsultation endete am 31. Januar 2010 woraufhin am 22. Februar 2010 eine Anhörung von Interessensvertretern in Brüssel stattfand.<sup>50</sup>

Auf Basis dieser Konsultation und der Anhörung veröffentlichte die KOM am 31. März 2010 den Vorschlag einer Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative. Dieser Vorschlag der KOM folgte den Leitlinien, dass die Bedingungen für eine EBI gewährleisten sollen, dass diese repräsentativ für ein unionsweites Interesse steht und als Instrument gleichzeitig einfach zu handhaben ist. Des Weiteren sollte das Verfahren einfach und nutzerfreundlich sein und ebenso den MS keine unnötigen Verwaltungslasten aufbürden, aber auch Betrug und Missbrauch des Systems verhindern können.<sup>51</sup>

Der Vorschlag legt insbesondere die Mindestanzahl der MS auf ein Drittel fest, dieser Wert soll unionsweites Interesse am Thema gewährleisten. Die Mindestzahl der Unterzeichner pro Land soll jedoch nicht an einen festen Prozentsatz gekoppelt werden, da dies aufgrund der unterschiedlich großen MS ungerecht sei. „So sieht der Vorschlag einen festen Schwellenwert für jeden MS vor, der degressiv proportional zu der Bevölkerung jedes MS ist und eine Unter- und Obergrenze aufweist.“<sup>52</sup> Außerdem legt der Vorschlag nahe, dass die KOM aufgrund der fehlenden Erfahrung mit dieser Form von partizipatorischen Elementen auf Unionsebene, nach fünf Jahren über die Umsetzung der VO Bericht erstatten solle.

Nach Stellungnahmen und Erörterungen der beteiligten Organe Rat, AdR, EWSA und EP wurde schließlich nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren am 16. Februar 2011 die

---

<sup>47</sup> vgl. ebd., S. 4ff.

<sup>48</sup> vgl. ebd., S.3.

<sup>49</sup> vgl. Hrbek, „Die Europäische Bürgerinitiative“, S. 41.

<sup>50</sup> vgl. Vorschlag KOM(2010) 119 endg. für eine Verordnung über die Bürgerinitiative vom 31. März 2010, S. 3.

<sup>51</sup> vgl. ebd., S. 5.

<sup>52</sup> Vorschlag KOM(2010) 119 endg. für eine Verordnung über die Bürgerinitiative vom 31. März 2010, S. 5.

Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative unterzeichnet. Ihre genauen Verfahren und Bedingungen werden in Kapitel 5 erläutert.

### 3.3 Ziele der Europäischen Bürgerinitiative

Um den Unionsbürgern eine bessere Möglichkeit zu geben, sich stärker am demokratischen Leben der Union beteiligen zu können, wurde der Vertrag von Lissabon um diese Dimension der partizipatorischen Demokratie erweitert. Dazu gehört neben der bereits beschriebenen Petition auch die Europäische Bürgerinitiative.

Ziel dieses Instruments soll aber auch die Verbesserung der demokratischen Arbeitsweise der Union sein.<sup>53</sup> Die verbesserte demokratische Arbeitsweise der Union soll dazu noch die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte ergänzen.<sup>54</sup>

Der Vorschlag der KOM über die Bürgerinitiative vom 31. März 2010 sieht vor allem die Förderung grenzüberschreitender Debatten von EU-Themen als zukünftige Errungenschaft der EBI. So soll sich laut Grünbuch u.a. durch die öffentliche Debatte über europapolitische Themen auch eine europäische Öffentlichkeit herausbilden können.<sup>55</sup> Eine EBI muss ohnehin transnational organisiert werden, da die Organisatoren in sieben verschiedenen MS ansässig sein müssen. In deren jeweiligen MS können sie wiederum die Bevölkerung mobilisieren, die Initiative zu unterzeichnen. Der Erfolg oder Nichterfolg einer EBI hängt also auch maßgeblich von diesen transnationalen Netzwerken ab. Durch die Vernetzung nationaler Bewegungen und Organisationen könnten dadurch europaweite Interessens- und Wertegemeinschaften entstehen.<sup>56</sup> So wird den Unionsbürgern auch die Möglichkeit gegeben, ihre Rechte transnational auszuüben.<sup>57</sup>

Klassische Argumente für die partizipative Demokratie bzw. Elemente dieser sind hauptsächlich, dass die unmittelbare Mitwirkung an Gesetzgebungsverfahren, den Impuls verstärke, die (EU-)Organe zu kontrollieren.<sup>58</sup> Die nach den 1990er aufgekommene Kritik an

---

<sup>53</sup> vgl. ebd., S. 2.

<sup>54</sup> vgl. Grünbuch 2009/0622 vom 11. November 2009, S. 3.

<sup>55</sup> vgl. ebd., S. 3.

<sup>56</sup> vgl. Maurer und Vogel, „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“, S. 10.

<sup>57</sup> vgl. Maximilian Conrad, „The European Citizens’ Initiative: Transnational Democracy in the EU at last?“, *Icelandic Review of Politics & Administration* 7, Nr. 1 (15. Juni 2011): S. 6, doi:10.13177/irpa.a.2011.7.1.1.

<sup>58</sup> vgl. Maurer und Vogel, „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und

fehlender Legitimität der KOM könne durch aktive Teilnahme an der europäischen Politik mithilfe von Bürgerbeteiligungsinstrumenten abgeschwächt werden. Das Wissen und Verständnis der Unionsbürger für die europäische Politik sollte sich dadurch stärker entwickeln.<sup>59</sup>

Auch ist die EBI als Instrument lösungsorientiert. Die Organisatoren kritisieren nicht lediglich die erlassenen Rechtsakte, wie dies beispielsweise bei einer Petition der Fall ist. Vielmehr bringen sie in Form einer Initiative konkrete Vorschläge für die Änderung eines Rechtsakts bzw. Vorschläge für einen neuen, in ihren Augen fehlenden, Rechtsakt vor, denen die KOM dann folgen kann. Neben einem stärker ausgeprägten europäischen Bewusstsein wird dadurch auch die direkte Teilnahme, nicht vermittelt über Wahlen oder eine Petition, zur Lösung von Problemen als Vorteil der EBI gesehen.<sup>60</sup> Die EBI ist der aktuellste Schritt in dem Prozess, die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger in den EU-Rechtsetzungsprozessen zu stärken.<sup>61</sup>

## 4 Bestandsaufnahme

Seit dem 1. April 2012 wurden insgesamt 47 Europäische Bürgerinitiativen in das Register aufgenommen, 7 davon laufen zum aktuellen Zeitpunkt. Die erste von der KOM akzeptierte EBI wurde am 9. Mai 2012 eingereicht, die aktuellste am 10. Juli 2017. Insgesamt gab es in den fünf Jahren ihres Bestehens 66 Registrierungsanträge für eine Europäische Bürgerinitiative. 20 dieser Anträge wurden von der KOM abgelehnt mit der Begründung, das Ziel der Initiative läge außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der KOM. Von den verbleibenden 46 registrierten Initiativen sind zu diesem Zeitpunkt 40 abgeschlossen, vier konnten die erforderliche Mindestanzahl an Unterstützungsbekundungen vorweisen. 14 wurden vor Ablauf der Frist zurückgezogen, von diesen wurden einige jedoch erneut registriert.

Die Zahl der abgelehnten Registrierungsanträge hat mit der Zeit abgenommen. In den Jahren 2012 und 2013 wurden jeweils sieben Anträge abgelehnt, im Jahr 2017 einer. Dabei muss

---

Umsetzungsempfehlungen“, S. 10.

<sup>59</sup> vgl. ebd.

<sup>60</sup> vgl. ebd., S. 9.

<sup>61</sup> vgl. Conrad, „The European Citizens' Initiative“, S. 7.

jedoch beachtet werden, dass in den beiden Anfangsjahren weitaus mehr Initiativen eingereicht wurden als in den darauffolgenden (s. Abb. 1).



Abbildung 1: Initiativen nach Jahr der Registrierung.<sup>62</sup>

Aus den Erfahrungsberichten, die in der Publikation „An ECI That Works!“ von 2014 veröffentlicht sind, wird deutlich, dass das Instrument der EBI noch nicht ausgereift ist. Insbesondere die Sammlung von Unterschriften – ob online oder auf Papier – ist demnach verbesserungswürdig. Das Online-Sammelsystem stellte besonders bei den ersten registrierten Initiativen ein Hindernis dar, da die meisten Organisatoren erst Monate nach der Registrierung imstande waren, online die Unterschriften zu sammeln. Dies führte dazu, dass einerseits für die Initiative erst sinnvoll geworben und Aufmerksamkeit erreicht werden konnte, nachdem diese Probleme überwunden waren, andererseits aber auch die Unterzeichnung selbst nicht immer problemlos verlief. Auch die Formulare für die Unterschriften auf Papier waren nach Meinung der meisten Organisatoren nicht optimal. Die formalen Anforderungen seien unnötig kompliziert.<sup>63,64</sup>

<sup>62</sup> eigenständig erstellte Grafik basierend auf den Daten des Amtlichen Registers der Europäischen Bürgerinitiative, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

<sup>63</sup> vgl. Prisca Merz, „End Ecocide in Europe“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 37f.

Wichtig scheint es zudem zu sein, die Initiative möglichst in alle Amtssprachen zu übersetzen, damit die Bürger der jeweiligen MS die Kampagne unterstützten.<sup>65</sup>

Dies macht auch deutlich, dass Zeit ein wichtiger Faktor ist. Wenn die Online-Sammlung erst Monate nach Fristbeginn möglich ist und auch die Übersetzung vor ihrer Veröffentlichung von der KOM geprüft werden, können meist weniger Unterschriften gesammelt werden. Der Initiative „Stop Vivisection“ sei es z.B. erst durch die Verlängerung der Frist möglich gewesen, die anfänglichen Startschwierigkeiten wieder auszugleichen.<sup>66</sup>

Die meisten Initiativen wurden von Organisationen oder Netzwerken unterstützt – ob finanziell oder technisch. Insbesondere die vier erfolgreichen Initiativen, „Right2Water“, „Einer von uns“, „Stop Vivisection“ und „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ (s. Punkt 4.2 Erfolgreiche Initiativen), konnten viele – auch finanzielle – Förderer gewinnen. Einige der Initiativen sind nach Beendigung des Verfahrens auf andere Möglichkeiten, Einfluss auf die EU-Politik zu nehmen, ausgewichen. So hat beispielsweise die Initiative „New Deal 4 Europe“ eine Petition an das EP gestartet.<sup>67</sup>

Diese Bestandsaufnahme soll einen Überblick über ausgewählte eingereichte Initiativen geben, beginnend jeweils mit den aktuellsten. So werden die Forderungen der jeweiligen Initiativen untersucht, ebenso wie – soweit dies möglich ist – die Gründe, weshalb sie erfolgreich bzw. nicht erfolgreich waren. Hierfür werden auch die Begründungen der KOM hinzugezogen. Zu den als relevant erachteten Rechtsvorschriften ist jeweils kurz das Thema dieser vermerkt.

Im ersten Punkt wird auf die laufenden Initiativen eingegangen. Da diese allerdings noch nicht abgeschlossen sind und auch von der KOM noch keine Rückmeldung bezüglich weiterer Schritte veröffentlicht wurde, fällt diese Betrachtung recht kurz aus. Daten zu den Unterstützungsbekundungen werden ausschließlich bei erfolgreichen Initiativen zugänglich

---

<sup>64</sup> vgl. Heike Agthe, „30km/h - Making Streets Liveable!“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 49.

<sup>65</sup> vgl. Jerry van den Berge, „Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good!“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 20f.

<sup>66</sup> vgl. Adriano Varrica, „Stop Vivisection“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 30.

<sup>67</sup> vgl. Campaign „New Deal 4 Europe - For a European Special Plan for Sustainable Development and Employment“, „New Deal 4 Europe - Campaign for a European Special Plan for Sustainable Development and Employment“, o. J., <http://www.newdeal4europe.eu/en/petition>.

gemacht, aus diesem Grund ist es bei den nicht erfolgreichen bzw. noch laufenden Initiativen nicht möglich, diese Daten zu untersuchen. Der Fokus dieses Kapitels liegt aus diesem Grund auf den erfolgreichen (Punkt 4.2) bzw. nicht erfolgreichen (Punkt 4.5) Initiativen. Hier können die Abläufe und Probleme, wie auch die Gründe für den Erfolg bzw. das Scheitern analysiert werden. Außerdem wird bei den abgelehnten Registrierungsanträgen (Punkt 4.3) die Begründung der KOM näher dargestellt und untersucht, ob sich daraus möglicherweise Konsequenzen oder Handlungsempfehlungen für zukünftige Initiativen ableiten lassen.

#### 4.1 Laufende Initiativen

**„Erhalt der Unionsbürgerschaft“** – registriert am 02. Mai 2017

Die Initiative fordert die KOM zum „Erhalt des Rechts von Unionsbürgern, sich unter objektiven Bedingungen in Freiheit und Würde im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“ auf. Des Weiteren sollen die Unionsbürger im Rahmen von Verhandlungen nach Art. 50 EUV nicht „als Verhandlungsmasse missbraucht“ werden.<sup>68</sup>

Aus diesem Grund unterbreiten die Organisatoren der Initiative den Vorschlag, dass all jene, die ihr Recht auf Freizügigkeit vor dem Austritt des entsprechenden MS ausgeübt haben, sowie dessen Bürger, die ihren Status als Unionsbürger beibehalten möchten, diese Rechte weiterhin zu gewähren. Als Vertragsgrundlagen dienen hier die RL 2004/38/EG (Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten) sowie Art. 12 (Nicht-Diskriminierung), 18 (Unionsbürgerschaft/Freizügigkeit), 40 (Freizügigkeit), 44 (Niederlassungsfreiheit) und 52 (DL-Liberalisierung) des EG-Vertrags.<sup>69</sup>

Der Beschluss der KOM vom 22. März 2017 sieht hier die Möglichkeit gegeben, einen Rechtsakt zu erlassen, der die Rechte von Drittstaatsangehörigen – zu denen die Bürger des ausgetretenen MS voraussichtlich werden – regelt. Dieser könnte demnach bestimmten Rechten von Unionsbürgern ähnlich sein, wohingegen Bürger, die das Recht der Freizügigkeit bereits in Anspruch genommen haben – also möglicherweise in ebenjenem MS wohnhaft

---

<sup>68</sup> vgl. Anthony Simpson et. al., Initiative „Erhalt der Unionsbürgerschaft“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000005>.

<sup>69</sup> Alte Fassung. Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EG-Vertrag) wurde mit dem Vertrag von Lissabon in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union überführt.

sind, der auszutreten gedenkt –, durch eine entsprechende Einigung im Rahmen der Verhandlungen zu Art. 50 EUV abgesichert werden können.<sup>70</sup>

Die Registrierungssprache der Initiative ist Englisch, die bislang 22 Übersetzungen in weitere Amtssprachen wurden zwei Tage nach Registrierung, am 04. Mai 2017, veröffentlicht. So kann die Initiative in diesen Sprachen im Online-Sammelsystem unterzeichnet werden. Dort kann auch die aktuelle Anzahl der Online-Unterzeichner eingesehen werden.<sup>71</sup> Auf der Website der Initiative sind weiterführende Informationen zu den Hintergründen zu finden. Zu Quellen der Unterstützung und Finanzierung ist nichts vermerkt.<sup>72</sup>

Die Initiative **„Unionsbürgerschaft für die Europäerinnen und Europäer: In Vielfalt geeint trotz Bodenrecht und Abstammungsrecht“** – registriert am 27. Mai 2017 – fordert die Abgrenzung der Begriffe „Bürgerschaft“ und „Nationalität“. Der Prozess einer immer engeren Union, der auch die Unionsbürgerschaft beinhalte, solle mit Austritt eines MS rückgängig gemacht werden. Durch die Trennung der „Bürgerschaft“ von einer Nationalität könnte es dann auch britischen Staatsangehörigen ermöglicht werden, ihre Unionsbürgerschaft nach Austritt des Vereinigten Königreichs zu behalten.<sup>73</sup>

Die KOM sieht auch im Rahmen dieser Initiative die Möglichkeit gegeben, einen Rechtsakt im Bereich der Rechte von Drittstaatsangehörigen, welche in einem MS wohnhaft sind, zu erlassen. Dies könnte auch die Personenfreizügigkeit und die freie Wahl des Wohnortes betreffen.<sup>74</sup>

Am 30. Mai 2012 wurde der Registrierungsantrag für eine ähnliche Initiative abgelehnt: **„Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva“**. Der auf Spanisch eingereichte Antrag zielte ebenso auf die Beibehaltung der Unionsbürgerschaft für Bürger eines nach Art. 50 EUV ausgetretenen Staates ab. Die KOM beruft sich in ihrer Begründung für die Ablehnung auf Art. 20 AEUV, welcher in Abs. 1

---

<sup>70</sup> vgl. Beschluss der Kommission 2017/2002 endg. über die geplante Bürgerinitiative „Erhalt der Unionsbürgerschaft“ vom 22. März 2017.

<sup>71</sup> vgl. Anthony Simpson et. al., Initiative „Erhalt der Unionsbürgerschaft“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000005>.

<sup>72</sup> vgl. European Citizenship 2017, Retaining European Citizenship – A European Citizens’ Initiative, 2017, <https://www.eucitizen2017.org>.

<sup>73</sup> vgl. Alexandra Palmquist et. al., Initiative „Unionsbürgerschaft für die Europäerinnen und Europäer: In Vielfalt geeint trotz Bodenrecht und Abstammungsrecht“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000003>.

<sup>74</sup> vgl. Beschluss der Kommission 2017/2001 endg. über die geplante Bürgerinitiative „Unionsbürgerschaft für die Europäerinnen und Europäer: In Vielfalt geeint trotz Bodenrecht und Abstammungsrecht“ vom 22. März 2017.

festlegt, dass „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt.“<sup>75</sup> Es gebe keine gesetzliche Grundlage in den EU-Verträgen, die es ermöglichen würde, sich sekundärrechtlich mit den Konsequenzen des Austritts eines MS zu befassen. Im Falle eines Austritts müsse eine Lösung auf internationaler Rechtsebene verhandelt werden.<sup>76</sup>

Da die Rechtsvorschriften, welche die Organisatoren dieser abgelehnten Initiative für relevant erachteten, nicht vermerkt sind, bleibt unklar, ob und inwiefern sie denen der Initiativen „Erhalt der Unionsbürgerschaft“ und „Unionsbürgerschaft für die Europäerinnen und Europäer: In Vielfalt geeint trotz Bodenrecht und Abstammungsrecht“ ähnlich war. Im Jahr 2012 war der Austritt eines MS aus der Union noch kein Thema der öffentlichen Aufmerksamkeit. Angesichts des 2019 anstehenden Austritts des Vereinigten Königreichs ist die Frage, wie die Freizügigkeit von Unionsbürgern und britischen Staatsangehörigen geregelt wird, drängender. Es scheint, als sei die KOM gewillt, sich den aktuellen Ereignissen anzupassen und in diesem Fall auch Initiativen zu registrieren, die sich etwa auf die alte Fassung des Unionsrecht stützen.

**„More than Education – Bildung engagierter und verantwortungsbewusster Bürger“** – registriert am 06. Oktober 2016

Die Initiative fordert die Einbindung von Staatsbürgerkunde in Lehrpläne auf allen Bildungsebenen, mit dem Ziel, ein demokratisches Bewusstsein bei den Bürgern zu schaffen. „Zur Förderung des Zusammenhalts sollten die Maßnahmen in der gesamten Union koordiniert werden: durch Aufstellen einer langfristigen Agenda, Festlegung von Vorgaben, Unterstützung für die einzelnen Staaten, regelmäßige Evaluierungen und Austausch bewährter Verfahren.“ Relevante Vertragsvorschriften seien hierfür

Art. 165 AEUV (Entwicklung der europäischen Dimension im Bildungswesen) und 166 AEUV (Berufliche Bildung).<sup>77</sup>

Sie ist auf 23 Amtssprachen zugänglich, unterzeichnet werden kann über das Online-Sammelsystem der KOM, auf das man über die Website der Initiative gelangt.<sup>78</sup> Die

---

<sup>75</sup> Art. 20 Abs. 1 AEUV.

<sup>76</sup> vgl. Antwort der Kommission 2012/3689 endg. über den Antrag der Initiative „Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva“. vom 30. Mai 2012.

<sup>77</sup> Paul Lambertus Smits et. al., Initiative „More than Education – Bildung engagierter und verantwortungsbewusster Bürger“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2016), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2016/000003>.

<sup>78</sup> vgl. Shaping active and responsible citizens, European Citizens' Initiative More Than Education – Shaping Active and Responsible Citizens, 2017, <https://morethaneducation.eu>.

Sammlung wurde am 06.10.2017 abgeschlossen, sie konnte nach Verifikation der Unterstützungsbekundungen allerdings nicht die notwendige Anzahl vorweisen. Finanzielle Unterstützung erhielt die Initiative nicht.<sup>79</sup>

Rechtsakte im Bereich Bildung forderte auch die Initiative „**Qualitativ hochwertige europäische Schulbildung für alle**“, welche am 16. Juli 2012 registriert wurde mit einer Fristverlängerung bis zum 1. November 2013. Sie konnte allerdings nach Ablauf der Frist nicht genügend Unterstützungsbekundungen vorweisen. Das Ziel der Initiative war, dass gemeinsame Bildungsziele formuliert werden sollten, welche die europäischen Grundwerte abbilden. Aus diesem Grund sollten relevante Interessensvertreter wie Eltern, Lehrer und Pädagogen zusammen ein Bildungsmodell für alle Unionsbürger auf der Primar- und Sekundarstufe erstellen. Auch diese Initiative stützte sich auf Art. 165 und 166 AEUV sowie Art. 167 AEUV (Entfaltung der Kulturen der MS). Unterstützt wurde die EBI mit jeweils 1.000€ durch Privatpersonen und verschiedene Organisationen in Gesamthöhe von 17.000€ und war in allen 24 Amtssprachen zugänglich.<sup>80</sup>

Die Vertreterin des Bürgerausschusses Ana Gorey merkt an, dass das Hauptziel der Initiative darin bestand, Aufmerksamkeit für ein qualitativ hochwertiges pluralistisches Bildungsmodell für alle Einwohner der Union zu erlangen. Eine Million Unterschriften innerhalb der vorgegebenen Frist zu erreichen, erschien den Organisatoren allerdings von Beginn an als unrealistisch.<sup>81</sup> Sie konnten mehrere Kontakte und Partner mobilisieren, welche die Initiative finanzierten und erfahrene Experten zur Verfügung stellten. Zudem konnte ein Online-Support in allen 24 Amtssprachen zur Verfügung gestellt und eine aktive Social-Media-Kampagne gestartet werden. Doch trotz dieser Voraussetzungen, wurden sie vor Probleme bei der Registrierung der Initiative und der Sammlung von Unterschriften gestellt. Die Organisatoren nutzten die Aufmerksamkeit, welche sie durch die Initiative gewonnen hatten und gründeten die virtuelle europäische Bildungsplattform „Free Easy

---

<sup>79</sup> vgl. Paul Lambertus Smits et. al., Initiative „More than Education – Bildung engagierter und verantwortungsbewusster Bürger“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2016), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2016/000003>.

<sup>80</sup> vgl. Ana Gorey et. al., Initiative „Qualitativ hochwertige europäische Schulbildung für alle“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000008>.

<sup>81</sup> vgl. Anna Gorey, „High Quality European Education for All“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative* (Alfter, 2014), S. 54f.

Way“. Diese erlaubt es Schulen, Schülern und Studenten sowie Behörden, Wissen zu teilen und gemeinsame Kurse zu gestalten.<sup>82</sup>

Diese beiden Initiativen zeigen, dass grundsätzlich alle Initiativen, die den (inhaltlichen) Anforderungen der VO (EU) Nr. 211/2011 entsprechen, registriert werden können. Ungeachtet dessen, ob bereits ähnliche registrierte Initiativen erfolgreich waren oder nicht.

### **„Vater, Mutter & Kind – Europäische Bürgerinitiative zum Schutz von Ehe und Familie“ –**

Registriert am 11. Dezember 2015

Forderung der Initiative ist eine VO, welche die Begriffe „Ehe“ und „Familie“ für das gesamte Europarecht definiert. Da beide Begriffe im Europarecht verwendet würden, die Bedeutung dieser jedoch zunehmend unklar werde und verschiedene Rechtsakte unterschiedliche Definitionen verwendeten, solle die Initiative dem Abhilfe verschaffen. Die „Ehe“ soll so als ein Lebensbund zwischen einem Mann und einer Frau definiert werden und die „Familie“ sich auf eben jene Ehe (bzw. Abstammung) gründen. Relevant hierfür seien Art. 9 der Grundrechtecharta – welche jedoch grundsätzlich von der KOM nicht als relevante Rechtsvorschrift akzeptiert wird – und Art. 81 Abs. 3 AEUV (Maßnahmen zum Familienrecht). Der Initiative ist auch ein Rechtsaktentwurf beigelegt. Sie ist in allen Amtssprachen zugänglich und besitzt eine eigene Website.<sup>83</sup> Die Sammlung wurde am 11. Dezember 2016 abgeschlossen, es kam jedoch zu Streitigkeiten zwischen Organisatoren und KOM über das Ende der Frist. Die Organisatoren sahen den Beginn der Unterschriftensammlung am 04. April 2016 als den Start der 12-monatigen Frist an, da sie zuvor keine Unterstützungsbekundungen hätten sammeln können. Sie beriefen sich zudem auf die Sammlung der Initiative „Einer von uns“, die insgesamt 18 Monate lief.<sup>84</sup> Die Fristverlängerung sei lediglich deswegen möglich gewesen, da dies eine der ersten Initiativen gewesen sei, so die KOM. Laut eigener Aussage hat die Initiative mehr als 1 Million Unterschriften erhalten.<sup>85</sup> Nach Prüfung der Unterschriften durch die nationalen Behörden

---

<sup>82</sup> vgl. Anna Gorey, „High Quality European Education for All“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative* (Alfter, 2014), S. 54f.

<sup>83</sup> vgl. Edit Frivaldszky et. al., Initiative „Vater, Mutter & Kind – Europäische Bürgerinitiative zum Schutz von Ehe und Familie“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2015), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2015/000006>.

<sup>84</sup> vgl. Hedwig von Beverfoerde, „Streit mit der EU-Kommission“, Dezember 2016, <http://www.mumdadandkids.eu/de/streit-mit-der-eu-kommission>.

<sup>85</sup> vgl. Bürgerausschuss der Initiative Vater, Mutter, Kind, „Mum, Dad & Kids“, o. J., <http://www.mumdadandkids.eu>.

konnte jedoch keine ausreichende Unterstützung verzeichnet werden. Die Bürgerinitiative war somit nicht erfolgreich.<sup>86</sup>

## 4.2 Erfolgreiche Initiativen

**„Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“** – registriert am 25. Januar 2017

Ziel der Initiative ist es, dass die KOM ein Verbot von Glyphosat vorschlägt, das Genehmigungsverfahren für Pestizide reformiert und unionsweit verbindliche Reduktionsziele für den Einsatz von Pestiziden festlegt. Als Vertragsgrundlage sehen die Organisatoren Art. 38 ff. AEUV (Landwirtschaft und Fischerei), 43 AEUV (Agrarpolitik), 289 AEUV (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren), 291 AEUV (Durchführungsrechtsakte) und 294 AEUV (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren).<sup>87</sup> Im Annex sind die drei Ziele genauer festgehalten, das erste Ziel ist zunächst das Verbot von auf Glyphosat basierenden Herbiziden. Zudem solle zukünftig die wissenschaftliche Beurteilung von Pestiziden für die unionsweite Zulassung auf Grundlage von Studien durchgeführt werden, die von öffentlichen Behörden veröffentlicht wurden statt von der Pestizidindustrie. Das langfristige Ziel sei eine unionsweite Reduzierung des Pestizidgebrauchs, um eine pestizidfreie Zukunft zu erreichen.<sup>88</sup>

Zugänglich ist die Initiative in 23 Amtssprachen, die Unterschriftensammlung erfolgt über die eigene Website, nicht das von der KOM zur Verfügung gestellte Online-Sammelsystem. Der Gesamtbetrag der Unterstützung und Finanzierung, der von den einzelnen Geldgebern den Betrag von 500€ überstieg, ist 328.399€. Diese wurden vom 12. November 2016 an bis zum 28. Juli 2017 von verschiedenen Vereinen und Organisationen wie Greenpeace oder dem BUND e.V. gespendet. Bis Juni 2017 wurden bereits über 1 Million Unterschriften gesammelt. Die Sammlung liefere noch bis 25. Januar 2018, allerdings wurde sie von den Organisatoren am 02. Juli 2017 mit nach Aussage der Organisatoren 1.320.517 erhaltenen

---

<sup>86</sup> vgl. Edit Frivaldszky et. al., Initiative „Vater, Mutter & Kind – Europäische Bürgerinitiative zum Schutz von Ehe und Familie“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2015), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2015/000006>.

<sup>87</sup> vgl. Mika Theis Leandro et. al., „Initiative Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000002>.

<sup>88</sup> vgl. ebd., Annex, S. 1.

Unterstützungsbekundungen vorzeitig abgeschlossen.<sup>89</sup> Die Vorlage bei der KOM wurde am 06. Oktober 2017 bestätigt, die Anhörung im EP fand daraufhin am 20. November 2017 statt.<sup>90</sup> Insgesamt wurden 1.070.865 gültige Unterstützungsbekundungen vorgelegt, das Quorum wurde in zehn Staaten erreicht – Österreich, Belgien, Kroatien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande und Spanien. Die Verifizierungen von Unterstützungsbekundungen aus einigen MS wurden erst nach der Vorlage der Initiative bei der KOM übermittelt, weswegen diese nicht in die Gesamtzahl der Unterzeichner einbezogen werden.<sup>91</sup>

Die KOM verlängerte im Juni 2016 vorübergehend die Zulassung des Unkrautvernichtungsmittels bis Ende 2017, da sich die MS nicht mehrheitlich über eine weitere Zulassung einigen konnten.<sup>92</sup> Dem Thema kam große mediale Aufmerksamkeit zuteil,<sup>93</sup> außerdem wurde die Initiative von NROs wie Greenpeace und Netzwerken wie dem Online-Netzwerk wemove.eu, welches verschiedene europäische Kampagnen fördert, unterstützt, was vermutlich dazu beitrug, dass in kurzer Zeit viele Unterschriften gesammelt werden konnten.<sup>94</sup>

In ihrer Stellungnahme vom 12. Dezember 2017 verweist die KOM zunächst auf die Verfahren, die zur Genehmigung von Wirkstoffen und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln notwendig sind.<sup>95</sup> Nachdem das Internationale Krebsforschungszentrum 2015 Glyphosat für „wahrscheinlich krebserzeugend für den Menschen“ eingestuft hatte, forderte die KOM die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit zu einer erneuten Bewertung von Glyphosat unter Einbeziehung dieser neuen Erkenntnisse auf. Diese sei jedoch zu dem Schluss gekommen, dass ein Krebsrisiko für den Menschen durch Glyphosat unwahrscheinlich ist.<sup>96</sup>

---

<sup>89</sup> vgl. David Schwartz, „Stop Glyphosate“, 2017, <https://stopglyphosate.org/en/>.

<sup>90</sup> vgl. Mika Theis Leandro et. al., „Initiative Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000002>.

<sup>91</sup> vgl. ebd.

<sup>92</sup> vgl. Europäische Kommission: Vertretung in Deutschland, „Glyphosat: Kommission verlängert Zulassung bis 2017“, 29. Juni 2016, [https://ec.europa.eu/germany/news/glyphosat-kommission-verlaengert-zulassung-bis-2017\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/glyphosat-kommission-verlaengert-zulassung-bis-2017_de).

<sup>93</sup> vgl. Frankfurter Rundschau, „Hendricks bei Glyphosat gegen Merkel und die EU-Kommission“, 13. Juli 2017, <http://www.fr.de/politik/unkrautvernichter-hendricks-bei-glyphosat-gegen-merkel-und-die-eu-kommission-a-1312915>.

<sup>94</sup> vgl. David Schwartz, „Stop Glyphosate“, 2017, <https://stopglyphosate.org/en/>.

<sup>95</sup> vgl. Mitteilung der KOM 2017/8414 endg. über die Europäische Bürgerinitiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ vom 12. Dezember 2017, S. 2ff.

<sup>96</sup> vgl. Mitteilung der KOM 2017/8414 endg. über die Europäische Bürgerinitiative „Verbot von

Zudem konnte keine negative Auswirkung durch den Einsatz von Glyphosat auf den Zustand von Ökosystemen nachgewiesen werden.<sup>97</sup>

Da die Genehmigung von Glyphosat unter die Durchführungsbefugnisse der KOM fällt, legte diese angesichts der positiven wissenschaftlichen Bewertung in Bezug auf Mensch und Tier den MS im November 2017 den Entwurf einer Durchführungsverordnung zur Erneuerung der Genehmigung Glyphosat für einen Zeitraum von fünf Jahren vor.<sup>98</sup> Da ein Verbot von Glyphosat weder wissenschaftlich noch rechtlich gerechtfertigt sei, sehe die KOM keine Grundlage dafür, aufgrund der Initiative einen Legislativvorschlag vorzulegen.<sup>99</sup> Auch plane sie nicht, einen Vorschlag für die unionsweite Reduktion für den Einsatz von Pestiziden vorzulegen. Eine erneute Bewertung der nationalen Aktionspläne und der darin festgelegten Ziele werde erst 2019 ausgearbeitet werden.<sup>100</sup> Allerdings erkennt die KOM an, dass in der Öffentlichkeit heftig über dieses Thema diskutiert wurde, das öffentliche Interesse sei u.a. auch durch die Initiative deutlich gemacht worden. Sie betont auch, dass die erneute Zulassung statt der möglichen 15 Jahre lediglich fünf Jahre beträgt, um so mögliche rasche Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie berücksichtigen zu können.<sup>101</sup> Bezüglich der Transparenz bei der wissenschaftlichen Bewertung und Entscheidungsfindung teilt sie die Forderungen der Organisatoren und sichert die Erarbeitung eines Vorschlags zu, der die Rechtsvorschriften dahingehend ändert, dass die Steigerung der Transparenz des derzeitigen Risikobewertungsprozesses sichergestellt wird.<sup>102</sup>

### **„Stop Vivisection“ – Registriert am 22. Juni 2012**

Die Initiative fordert einen Rechtsakt, der den Ausstieg aus der tierexperimentellen Forschung zum Ziel hat. Aus diesem Grund soll die RL 2010/63/EU<sup>103</sup> (Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere) außer Kraft gesetzt werden, um Tierversuche abzuschaffen und

---

Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ vom 12. Dezember 2017, S. 7f.

<sup>97</sup> vgl. ebd. S. 9.

<sup>98</sup> vgl. ebd. S. 10.

<sup>99</sup> vgl. ebd., S. 16.

<sup>100</sup> vgl. ebd. S. 15.

<sup>101</sup> vgl. ebd., S. 10.

<sup>102</sup> vgl. ebd. S. 12.

<sup>103</sup> vgl. Richtlinie 2010/63/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere Text von Bedeutung für den EWR, ABl 2010 L 276.

stattdessen den Einsatz von Daten vorzuschreiben, die direkte Relevanz für den Menschen haben.<sup>104</sup> Gestützt ist diese Initiative auf Art. 13 AEUV, welcher festlegt, dass Union und MS dem Wohlergehen von Tieren in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Binnenmarkt, Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt in vollem Umfang Rechnung tragen.<sup>105</sup>

Die Initiative wurde am 25. April 2012 auf Englisch vorgelegt und am 22. Juni 2012 von der KOM registriert, abgeschlossen wurde die Sammlung am 01. November 2013. Knapp zwei Jahre später – am 03. März 2015 wurde die Vorlage bei der KOM bestätigt, nachdem die zuständigen Behörden in den MS bestätigt hatten, dass ausreichend Unterschriften gesammelt wurden. So wurden insgesamt 1.173.130 zertifizierte Unterschriften gezählt. In neun MS wurde die Mindestanzahl an Unterstützungsbekundungen erreicht: Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Polen, Slowakei, Slowenien, Spanien.<sup>106</sup> Die Initiative wurde zwar am 22. Juni 2012 registriert, doch aufgrund von Problemen mit dem Online-Sammelsystem, konnten Unterstützer erst im Januar 2013 online unterzeichnen. Da somit sechs Monate – also die Hälfte der Zeit – bereits verstrichen waren, ohne dass die Möglichkeit zur Nutzung des Online-Sammelsystems bestanden hatte, verlängerte die KOM die Frist bzw. startete eine neue 12-monatige Frist. Durch dieses Sammelsystem konnten letztendlich 800.000 Unterzeichnungen gesammelt werden, die meisten Unterschriften in den letzten drei Monaten der Kampagne.<sup>107</sup> Die Initiative wurde durch 16 Einzelspenden mit insgesamt 23.651€ unterstützt. Organisiert wurde sie von Freiwilligen, die Kampagne wurde zudem von mehr als 250 Tierschutzgruppen, Organisationen und Unternehmen unterstützt. Auch einige der Organisatoren sind Mitglieder der NRO „Antidote Europe“, welche die Initiative mit mehreren Spenden unterstützte. Am 11. Mai 2015 fand die öffentliche Anhörung vor dem EP statt.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> vgl. André Menache et.al., Initiative „Stop Vivisection“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>.

<sup>105</sup> vgl. Art. 13 AEUV.

<sup>106</sup> vgl. André Menache et.al., Initiative „Stop Vivisection“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>.

<sup>107</sup> vgl. Adriano Varrica, „Stop Vivisection“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 29.

<sup>108</sup> vgl. André Menache et.al., Initiative „Stop Vivisection“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>.

Die KOM erklärt in ihrer Antwort vom 03. Juni 2015, die Rechtsvorschriften der Union zum Tierschutz, also die RL 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere und die Kosmetik-VO Nr. 1223/2009<sup>109</sup>, zählten zu den fortschrittlichsten weltweit. Insbesondere in der Entwicklung von Arzneimitteln und bei Sicherheitstest von Chemikalien stünden häufig keine Alternativen zu Tierstudien zur Verfügung. Ein Verbot dieser Studien könnte letztendlich dazu führen, dass die Forschung und die Tests in Drittländer verlegt werden, wo die Tierschutzstandards womöglich niedriger seien. Das langfristige Ziel der RL 2010/63/EU ist die vollständige Einstellung von Tierversuchen, diese seien jedoch bis zur Erreichung des Ziels weiterhin notwendig. So teile die KOM die Überzeugung der EBI, dass Tierversuche abgeschafft werden sollten. Darauf laufe das geltende EU-Recht letztlich ohnehin hinaus, im Jahr 2017 sei auch die Überprüfung der RL durch die KOM geplant.<sup>110</sup>

Die KOM versichert jedoch, sie werde Maßnahmen im Zusammenhang mit der EBI ergreifen: Unter anderem sollen weiterhin alternative Ansätze für Regulierungs- und Forschungszwecke entwickelt, validiert und umgesetzt werden. Außerdem sollte Ende 2016 eine Konferenz veranstaltet werden, um den Dialog der wissenschaftlichen Gemeinschaft zu erleichtern. Schlussendlich wird die KOM jedoch nicht auf die Forderung der EBI „Stop Vivisection“, die RL 2010/63/EU außer Kraft zu setzen, eingehen oder die Annahme neuer Rechtsvorschriften vorschlagen.<sup>111</sup>

Die Organisatoren der Initiative legten daraufhin Beschwerde bei der Europäischen Bürgerbeauftragten ein, da sie der Meinung waren, die Antwort der KOM sei ungenügend und nicht in Übereinstimmung mit der VO (EU) Nr. 211/2011 erfolgt. Die KOM hätte in ihrer Antwort nicht ausführlich dargelegt, weshalb sie keine der Forderungen der Initiative verfolgen werde. Außerdem scheine sie zwar den Zielen der Initiative zuzustimmen, doch würde trotzdem keine geeigneten Maßnahmen ergreifen, um diese zu verfolgen. Die Europäische Bürgerbeauftragte kam allerdings zu dem Schluss, dass in diesem Fall keine Missstände in der Verwaltungstätigkeit der KOM festgestellt werden konnten. Die KOM habe ihre Pflicht erfüllt, klar, verständlich und detailliert zu erläutern, aus welchen Gründen sie

---

<sup>109</sup> vgl. Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 vom 30. November 2009, ABI 2009 L 342.

<sup>110</sup> vgl. Mitteilung der KOM 2015/3773 endg. über die Europäische Bürgerinitiative „Stop Vivisection“ vom 03. Juni 2015.

<sup>111</sup> vgl. Mitteilung der KOM 2015/3773 endg. über die Europäische Bürgerinitiative „Stop Vivisection“ vom 03. Juni 2015, S. 11.

keinen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegen wird.<sup>112</sup>

### „EINER VON UNS“ – Registriert am 11. Mai 2012

Gegenstand der Initiative „EINER VON UNS“ ist die Forderung nach rechtlichem „Schutz der Würde, des Rechts auf Leben und der Unversehrtheit jeder menschlichen Person vom Zeitpunkt der Empfängnis an.“<sup>113</sup> Da der Embryo als erste Stufe der Entwicklung jedes Menschen angesehen werde, wie im Urteil Brüstle/Greenpeace<sup>114</sup> bestätigt, solle sichergestellt werden, dass die Finanzierung aller Aktivitäten, die die Zerstörung menschlicher Embryonen – insbesondere in den Bereichen Forschung und Entwicklung sowie öffentliche Gesundheit – unterbunden werde. Als relevant hierfür werden die Vertragsvorschriften Art. 2 EUV (Werte der Union) und 17 EUV (KOM) sowie Art. 4 Abs. 3 und 4 AEUV (Zuständigkeit der KOM – Forschung und Entwicklung, Entwicklungszusammenarbeit/humanitäre Hilfe), 168 AEUV (Gesundheitswesen), 180 AEUV (Forschung, Förderung der Zusammenarbeit), 182 AEUV (Rahmenprogramm für wissenschaftliche Ziele), 209 AEUV (Entwicklungszusammenarbeit), 210 AEUV (Koordination der Entwicklungszusammenarbeit) und 322 AEUV (Haushaltsvorschriften) erachtet. Der Initiative ist ein Rechtsaktentwurf angehängt, in dem drei konkrete Gesetzesänderungen in unterschiedlichen Bereichen gefordert werden: Handlungen, welche die Zerstörung von menschlichen Embryonen bewirken bzw. voraussetzen, sollen keine Haushaltsmittel zugewiesen werden; „Forschungstätigkeiten, in deren Rahmen menschliche Embryonen vernichtet werden, einschließlich solcher Tätigkeiten, die auf die Gewinnung embryonaler Stammzellen abzielen oder bei denen anderweitig gewonnene embryonale Stammzellen verwendet werden“, sollen nicht unterstützt werden und schließlich soll im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Entwicklungshilfe der Union „nicht zur Finanzierung von Abtreibungen verwendet werden, sei es direkt oder indem

---

<sup>112</sup> vgl. Der Europäische Bürgerbeauftragte, *Decision in case 1609/2016/JAS on the European Commission's response and follow-up to the European Citizens' Initiative "Stop Vivisection"* (Brüssel, 2017), <https://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/decision.faces>.

<sup>113</sup> vgl. Patrick Gregor Puppincq et. al., Initiative „EINER VON UNS“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005>.

<sup>114</sup> „Jede menschliche Eizelle vom Stadium ihrer Befruchtung an, jede unbefruchtete menschliche Eizelle, in die ein Zellkern aus einer ausgereiften menschlichen Zelle transplantiert worden ist, und jede unbefruchtete menschliche Eizelle, die durch Parthenogenese zur Teilung und Weiterentwicklung angeregt worden ist, ist ein „menschlicher Embryo.“ EuGH, Rs. C- 34/10 (Brüstle/Greenpeace), ECLI:EU:C:2011:669, Slg. 2011 I-09821, Rn. 38.

Organisationen finanziert werden, die Abtreibungen durchführen oder fördern.“<sup>115</sup>

Am 27. Februar 2014 wurde die Initiative bei der KOM auf Italienisch eingereicht, registriert wurde sie daraufhin am 11. Mai 2012. Die Sammlung von Unterstützungsbekundungen wurde am 01. November 2013 abgeschlossen, sechs Monate später also, als in der VO (EU) Nr. 211/2011 vorgesehen. Grund hierfür waren Schwierigkeiten mit der Bereitstellung des Online-Sammelsystems, woraufhin die Frist durch die KOM verlängert wurde.<sup>116</sup> Die Vorlage der Unterstützungsbekundungen wurde drei Monate später, am 27. Februar 2014, von der KOM bestätigt. Die öffentliche Anhörung im EP fand daraufhin am 09. und 10. April 2014 statt. Durch die insgesamt 1.721.626 gültigen Unterschriften wurde in 18 MS das Quorum erreicht: Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien und der Slowakei. Es konnten in jedem MS Unterstützungsbekundungen verzeichnet werden. Die Organisatoren legten der KOM Übersetzungen in 23 Amtssprachen der Union (mit Ausnahme von Irisch) vor. Der Gesamtbetrag der Unterstützung und Finanzierung beläuft sich auf 159.219€, die Fondazione Vita Nova (eine italienische Lebensschutzorganisation), die auch das Büro der Initiative finanziert, spendete insgesamt 120.580€.<sup>117</sup> Prominente Unterstützer der Initiative waren unter anderem die Päpste Benedikt XVI. und Franziskus.<sup>118</sup> Zunächst befasst sich die Antwort der KOM vom 28. Mai 2014 mit dem Verweis auf den Einklang aller Rechtsvorschriften und Ausgaben mit Art. 2 EUV und Art. 21 EUV, die sich auch auf EU-Recht und –Ausgaben zum Zwecke humaner embryonaler Stammzellenforschung und Entwicklungszusammenarbeit erstrecke.<sup>119</sup> Zudem wird darauf hingewiesen, dass sich das in der Initiative genannte Brüstle-Urteil ausschließlich auf die Patentierbarkeit biotechnologischer Erfindungen beschränke, nicht jedoch auf die generelle Frage, ob eine solche Forschung durchgeführt werde oder ob sie finanziell gefördert werden könne.<sup>120</sup>

---

<sup>115</sup> Patrick Gregor Puppinc et. al., Initiative „EINER VON UNS“, Rechtsaktentwurf, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005>.

<sup>116</sup> vgl. Mitteilung der KOM 2014/355 endg. über die europäische Bürgerinitiative "Einer von uns" vom 28. Mai 2014, Annex S.2.

<sup>117</sup> vgl. Patrick Gregor Puppinc et. al., Initiative „EINER VON UNS“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005>.

<sup>118</sup> vgl. Adelaide Mena, „Historic Pro-life Petition Close to Igniting EU Abortion Debate“, *National Catholic Register*, 20. August 2013, <http://www.ncregister.com/daily-news/historic-pro-life-petition-close-to-igniting-eu-abortion-debate>.

<sup>119</sup> vgl. Mitteilung der KOM 2014/355 endg. vom 28. Mai 2014.

<sup>120</sup> vgl. ebd., S. 3.

Zum Thema embryonaler Stammzellenforschung ist der Standpunkt der KOM klar: Embryonale Stammzellenforschung sei für die Weiterentwicklung der Forschung, insbesondere im Bereich der Stammzellentherapie, für viele Krankheiten notwendig.<sup>121</sup> Außerdem unterliegen speziell diese Forschungsarbeiten dem nationalen Recht der MS und liegen nicht im Kompetenzbereich der Union. Forschung ist in geteilter Zuständigkeit der Union mit den MS, Art. 4 Abs. 3 AEUV besagt, dass die Zuständigkeit der Union sich darauf beschränkt, Maßnahmen zu treffen und Programme zu erstellen ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit die der MS behindert.<sup>122</sup> Alle MS der Union verpflichteten sich neben 151 anderen Ländern zum Aktionsprogramm „Internationale Konferenz zu Fragen der Bevölkerung und der Entwicklung“ in dem u.a. als wesentlicher Schritt zur Armutsbeseitigung die Gleichstellung und Stärkung der Rolle der Frau als Priorität festgelegt wurde. Frauen sollten demnach Zugang zu Diensten der reproduktiven Gesundheit bekommen und ihre reproduktiven Rechte anerkannt werden. Hierzu gehört neben Gesundheitsfürsorge für Mütter auch das Recht, Schwangerschaftsabbrüche durchführen zu lassen – soweit dies im jeweiligen Land zum Wohle der Gesundheit zulässig oder erlaubt ist. Die EU-Finanzierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit liegt schwerpunktmäßig auf der Stärkung der Gesundheitssysteme dieser Partnerländer. Die Maßnahmen stützen sich jedoch auf die nationalen Behörden der Empfängerländer und richten sich somit an deren Rechtslage und Dienstangebot aus. Die KOM sehe abschließend aufgrund der vorherigen Ausführungen und der Aktualität der vorangegangenen Entscheidungen keinen Bedarf, Änderungen an bestehenden Rechtsakten vorzuschlagen. Die bestehenden Rechtsrahmen und Ausgaben seien in der derzeitigen Form angemessen.<sup>123</sup>

Im Nachgang stellen die Organisatoren unter anderem fest, dass die Hilfe und das Training, die sie von der KOM erhielten, hilfreich waren. Außerdem konnten sie die Ratschläge bezüglich rechtlicher Fragen des Generalsekretariats der KOM nutzen. Die Verbindung zwischen den nationalen Ausschüssen und Koordinatoren mit der zentralen Koordinierung in Brüssel, funktionierten gut, so die Organisatoren.<sup>124</sup>

Die Unterschriftensammlung wurde in fünf Unterziele gegliedert. Zuerst sollten die Mindestanforderungen an Stimmen in sieben MS erreicht werden. Das zweite Ziel war das

---

<sup>121</sup> vgl. ebd., S. 4.

<sup>122</sup> vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV.

<sup>123</sup> vgl. Mitteilung der KOM 2014/355 endg. vom 28. Mai 2014, S. 19ff.

<sup>124</sup> vgl. Ana del Pino, „One of Us“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 26.

Erreichen von einer Million Stimmen. Da schätzungsweise 20% dieser Unterschriften von den nationalen Behörden als ungültig gewertet werden könnten, war das dritte Ziel, mindestens 1.500.000 Unterschriften zu gewinnen. Zuletzt sollte die Initiative die erfolgreichste, d.h. die mit den meisten Unterschriften und der größten Anzahl an MS, überhaupt werden.<sup>125</sup>

Wie alle anderen Initiativen – besonders die der ersten Stunde – hatten die Organisatoren Probleme mit dem Online-Sammelsystem der KOM. Der hohe Anteil an Unterstützungsbekundungen auf Papier – etwa 65%<sup>126</sup> – war durch die Teilnahme an Veranstaltungen möglich, auf denen Freiwillige der Initiative Unterschriften sammelten.<sup>127</sup>

**„Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“** – Registriert am 10. Mai 2012

Die Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ (Kurzname: Right2Water) fordert die KOM „zur Vorlage eines Gesetzesvorschlags auf, der das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung entsprechend der Resolution der Vereinten Nationen durchsetzt und eine funktionierende Wasser- und Abwasserwirtschaft als existenzsichernde öffentliche Dienstleistung für alle Menschen fördert.“<sup>128</sup> Hierzu sollen Rechtsvorschriften die MS dazu verpflichten, für alle Bürger der Union eine ausreichende Versorgung mit sauberem Trinkwasser und sanitäre Grundversorgung sicherzustellen. Auch soll die Versorgung mit Trinkwasser und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen nicht den Regeln des Binnenmarkts unterworfen werden, sondern von der Liberalisierungsagenda ausgeschlossen werden. Die Union soll außerdem ihre Initiativen in dieser Richtung verstärken. Relevant hierfür seien Art. 14 AEUV (Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse), 209 AEUV (Maßnahmen zur Entwicklungszusammenarbeit) und 210 AEUV (Koordination von Entwicklungszusammenarbeit). Der Initiative ist eine Anlage beigefügt, welche die genauen Hintergründe der Initiative beleuchtet und die Forderungen präzisiert. Sie wurde am 10. Mai

---

<sup>125</sup> vgl. ebd.

<sup>126</sup> vgl. Carsten Berg und Paweł Głogowski, „An Overview of the First Two Years of the European Citizens' Initiative“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 17.

<sup>127</sup> vgl. del Pino, „One of Us“, S. 25.

<sup>128</sup> Anne-Marie Perret et. al., Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>.

2012 im Online-Register der KOM auf Englisch veröffentlicht und in alle Amtssprachen übersetzt.<sup>129</sup> Das Ende der Frist wäre am 10. Mai 2013 gewesen, doch wurde dieses – wie auch bei den Initiativen „EINER VON UNS“ und „Stop Vivisection“ – aufgrund der Probleme bei der Einrichtung der Online-Sammelsysteme bis zum 1. November 2013 verlängert.<sup>130</sup> Die Vorlage der Initiative wurde daraufhin am 20. Dezember 2013 bestätigt, die Verifikation der Unterstützungsbekundungen durch die nationalen Behörden dauerte somit lediglich knapp drei Wochen. Insgesamt konnten 1.659.543 gültige Unterstützungsbekundungen verzeichnet werden. Aus den beiden MS Frankreich (17.247) und Dänemark (3.495) gingen die Unterschriften erst nach Abgabedatum ein, deshalb konnten sie nicht mehr in die Gesamtzahl miteinbezogen werden. Außerdem gab es in Kroatien keine Unterzeichnungen. Die Mindestanzahl an Unterstützungsbekundungen wurde trotzdem in 13 MS erreicht: Österreich, Belgien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Slowakei, Slowenien und Spanien.<sup>131</sup> Insgesamt wurde die Initiative mit 140.000€ unterstützt. Dies kam durch insgesamt drei Spenden des Zusammenschlusses unabhängiger europäischer Gewerkschaften – die European Federation of Public Service Unions (Kurz: EPSU; Deutsch: die Europäische Union der Unabhängigen Gewerkschaften) – zustande. Zwei der Organisatoren sind zudem Mitglieder der EPSU, andere Organisatoren sind Mitglieder nationaler Gewerkschaften.<sup>132</sup> Am 17. Februar 2014 wurden die Organisatoren im EP angehört.<sup>133</sup> Die Antwort der KOM vom 19. März 2014 erläutert zunächst die EU-Wasserrahmenrichtlinie: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss.“<sup>134</sup> Auch die Resolution 64/292 der Generalversammlung der Vereinten Nationen erkenne das Recht auf einwandfreies und sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung als

---

<sup>129</sup> ebd.

<sup>130</sup> vgl. Mitteilung der KOM 2014/177 endg. über die europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware“ vom 19. März 2014, Annex S.2.

<sup>131</sup> vgl. Anne-Marie Perret et. al., Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>.

<sup>132</sup> vgl. ebd.

<sup>133</sup> vgl. Rubrik „Aktuelles“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2014), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

<sup>134</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABI 2000 L 327, Präambel Abs. 1.

ein Menschenrecht an. Auf dieser Grundlage wurden die Forderungen der EBI „Right2Water“ geprüft.<sup>135</sup>

Die Union habe stets dazu beigetragen, den Zugang zu Trinkwasser und einer besseren Abwasserentsorgung inner- und außerhalb Europas zu ermöglichen. So werde die KOM auch in Zukunft die Neutralität der Union gegenüber nationalen, regionalen und lokalen Entscheidungen für die Erbringung von Wasserdienstleistungen gewährleisten. Zudem werde sie dafür sorgen, dass Vertragsgrundsätze wie Transparenz und Gleichbehandlung beachtet werden. Die KOM sagt außerdem zu, konkrete Schritte zu unternehmen und neue Maßnahmen auszuarbeiten, die direkt für die Initiative und ihre Ziele relevant seien. Einen konkreten Vorschlag für eine Gesetzesinitiative legte sie allerdings nicht vor.<sup>136</sup> Die Organisatoren der Initiative zeigten sich trotz der positiv ausgefallenen Antwort der KOM enttäuscht – ihrer Meinung nach sollte eine erfolgreiche Initiative stets einen Vorschlag für einen Rechtsakt nach sich ziehen.<sup>137</sup> Dies ist zwar nicht geschehen, doch die Initiative war dahingehend ein Erfolg, dass sie den Diskurs über die EU-Wasserpolitik geprägt hat und die KOM des Weiteren u.a. Bestrebungen hinsichtlich der Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie zugesichert hat.<sup>138</sup>

Die Organisatoren der Initiative berichten, dass sie durch mehrere soziale bzw. Umwelt-NROs und Entwicklungsorganisationen, aber u.a. auch Kirchen und Frauenorganisationen unterstützt wurden und so vom bereits vorhandenen Wissen der NROs durch vorherige Kampagnen in diesem Bereich profitieren konnten. Doch als eine der ersten EBIs gab es keine Erfahrungen oder Tests der Sammelsysteme (online und offline), auf die die Organisatoren zurückgreifen konnten.<sup>139</sup> Wichtig war auch, die Initiative in vielen Sprachen zur Verfügung zu stellen, beispielsweise wurde die Initiative in den Ländern Griechenland, Litauen und Ungarn erst dann erfolgreich, als die entsprechenden Übersetzungen veröffentlicht wurden. Der Zeit- und Geldaufwand war groß: Es wurden ca. 140.000€ benötigt, da der Aufwand ungefähr eine 1½-volle Arbeitsstelle war. Teilweise arbeiteten

---

<sup>135</sup> vgl. Mitteilung der Kommission 2014/177 endg. über die Europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware“ vom 19. März 2014.

<sup>136</sup> vgl. ebd.

<sup>137</sup> vgl. van den Berge, „Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good!“, 22.

<sup>138</sup> vgl. Antwort der Kommission und Folgemaßnahmen auf die Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2014), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/de>.

<sup>139</sup> vgl. van den Berge, „Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good!“, S. 20.

zwei bis drei Personen Vollzeit an der Initiative zusammen mit mehreren Freiwilligen. Positiv bewerteten die Organisatoren die Möglichkeit, Experten zurate zu ziehen, die die Initiative bei der Anhörung im EP unterstützen konnten.<sup>140</sup>

### 4.3 Abgelehnte Initiativen

**„Ethics for Animals and Kids“** – abgelehnt am 26. März 2014

Der abgelehnte Registrierungsantrag für die Initiative forderte ein „Minimum an Ethik im Umgang mit schwächsten Individuen bei volkswirtschaftlichem Vorteil, der unterschiedlichen Religionen und Kulturen gerecht wird, alle Kinder Europas gewaltfrei prägt und aufrichtige Integration ermöglicht.“<sup>141</sup> Falls dies nicht möglich sei, so würden die Durchführung diverser Studien in den Feldern Human- und Tiermedizin, Psychologie, Volkswirtschaft, Rechtswissenschaft sowie Ethik gefordert, die zur Behandlung der Forderung beitragen.<sup>142</sup>

Im Wesentlichen lag laut KOM das Ziel der Initiative darin, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zum Schutz von streunenden Tieren zu fordern. Da dies im Rahmen der Verträge jedoch nicht vorgesehen sei, sowie nicht zu dem Zielen dieser Politikbereiche beitragen würde oder aufgelistet ist, sieht die KOM sich nicht befugt, Maßnahmen zu ergreifen.<sup>143</sup> Die Politikbereiche, die für eine solche Gesetzesinitiative in Frage kommen, lägen alle in ausschließlicher Zuständigkeit der MS. Eine Klage der Organisatoren vor dem EuG wurde abgewiesen. Diese zielte darauf ab, dass die KOM den Gegenstand der geplanten Initiative falsch bestimmt hätte. Die Initiative hätte sich nicht auf Tierschutz beschränkt, sondern wäre darüber hinausgegangen und hätte auf die „Wechselwirkung zwischen Mensch und Tier“ abgezielt.<sup>144</sup> Allerdings kommt das EuG zu dem Schluss, die KOM hätte bei der Ablehnung des Registrierungsantrags keinen Beurteilungsfehler begangen,<sup>145</sup> da die Organisatoren nicht

---

<sup>140</sup> vgl. ebd., S. 20f.

<sup>141</sup> Brigitte Swoboda et. al., Initiative „Ethics for Animals and Kids“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2014), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1856>.

<sup>142</sup> vgl. ebd.

<sup>143</sup> vgl. Antwort der Kommission 2014/2119 endg. über den Antrag der Initiative „Ethics for Animals and Kids“ vom 26. März 2014.

<sup>144</sup> vgl. EuG, Urteil vom 05. April 2017 Rs. T- 361/14 (HB/Kommission), ECLI:EU:T:2017:252, Rn. 22.

<sup>145</sup> vgl. ebd., Rn. 48.

hinreichend dargelegt hätten, dass die Maßnahmen auf einen der in Art. 13 AEUV genannten Bereiche gerichtet war.<sup>146</sup>

Die Forderungen scheinen der Initiative **„Our concern for insufficient help to pet and stray animals in the European Union“**, abgelehnt am 06. November 2013, ähnlich zu sein. Die Organisatoren forderten eine Gesetzesinitiative, die das Wohlergehen und den Schutz von Haustieren sowie Straßentieren der MS harmonisiert. Zugänglich ist die Antwort der KOM auf Dänisch, allerdings ist im Amtlichen Register der EBI die Begründung einzusehen: Der Antrag liege offenkundig außerhalb des Rahmens der Befugnisse der KOM, in dem sie einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorlegen kann, um die Verträge umzusetzen.<sup>147</sup>

Der am 25. Juli 2013 abgelehnte Registrierungsantrag für die Initiative **„Stop cruelty for animals“** forderte einheitliche Regelungen in allen MS für die Behandlung von Haustieren einzuführen, die ihnen subjektive Rechte garantieren würde. Der von den Organisatoren als Rechtsgrundlage genannte Art. 13 AEUV (Wohlergehen von Tieren in Bereichen wie Landwirtschaft und Forschung) gebe der KOM allerdings nicht das Recht, eine Gesetzesinitiative zu veranlassen – so die Antwort der KOM.<sup>148</sup>

Auch die geplante Initiative **„Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión“** wurde am 19. Juli 2012 abgelehnt. Ziel der Initiative war die Abschaffung von Stierkämpfen und den Einsatz von Stieren zu Unterhaltungszwecken bei Festivals. Die Organisatoren beriefen sich unter anderem auch auf Art. 13 AEUV. Die KOM legt jedoch ausdrücklich dar, dass Tierschutz kein Ziel der Union sei.<sup>149</sup> Hinzu komme, dass der EuGH mit dem Urteil Jippes<sup>150</sup> ebenfalls bestätigte, dass Tierschutz kein Ziel der Union sei. In diesem Fall müsse die Union außerdem anerkennen, dass Stierkämpfe und andere Einsätze von Stieren zu Unterhaltungszwecken als Teil kultureller Tradition und regionalen Erbes mancher MS stehen.<sup>151</sup>

---

<sup>146</sup> vgl. ebd., Rn. 39.

<sup>147</sup> vgl. Eva Johansson et. al., Initiative „Our concern for insufficient help to pet and stray animals in the European Union“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1660>.

<sup>148</sup> vgl. Antwort der Kommission 2013/4974 endg. über den Antrag der Initiative „Stop cruelty for animals“ vom 25. Juli 2013.

<sup>149</sup> vgl. Antwort der Kommission 2012/5222 endg. über den Antrag der Initiative „Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión“ vom 19. Juli 2012.

<sup>150</sup> EuGH, Rs. C-189/01 (Jippes), ECLI:EU:C:2001:420, Slg. 2001 I-05689.

<sup>151</sup> vgl. Antwort der Kommission 2012/5222 endg. über den Antrag der Initiative „Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión“ vom 19. Juli 2012.

**„To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government’s (EG) competence.“** – Abgelehnt am 29. Oktober 2013

Ziel der Initiative war ein unionsweites Referendum mit der Frage: “Sollte die aktuell versagende Form einer Europäischen Regierung durch eine solche ohne Demokratiedefizit ersetzt werden?”.<sup>152</sup> Als Grundlage hierfür sahen die Organisatoren Art. 11 Abs. 4 EUV, welcher allerdings die Rechtsgrundlage für eine EBI darstellt und nicht die für Referenden jeglicher Art. Dieser Antrag falle außerdem außerhalb der Bereiche, in denen die KOM befugt ist, einen Rechtsakt zu initiieren, mit dem Ziel, die Verträge umzusetzen – so die Begründung der KOM. Die Möglichkeit, ein Referendum innerhalb der Union durchzuführen sei ohnehin nicht gegeben.<sup>153</sup>

**„My voice against nuclear power“** – Abgelehnt am 30. Mai 2012

Forderung der Organisatoren war, alle risikoreichen Kernkraftwerke so schnell wie möglich abzuschalten. Die Kosten hierfür, sowie für die Lagerung des Atommülls und die Urangewinnung sollten die Betreiber der Kernkraftwerke übernehmen. Außerdem sollten die Anwendung und Erforschung erneuerbarer Energien und energieeffiziente Maßnahmen die Benutzung von Atomenergie und fossiler Brennstoffe ersetzen.<sup>154</sup>

Die KOM begründet die Ablehnung dieser Initiative damit, dass eine EBI nicht auf dem Euratom-Vertrag basieren könne. Auch die Verträge können keine Rechtsgrundlage für einen Gesetzesvorschlag sein, der gegensätzlich zu den Zielen des Euratom Vertrags sei. Hierfür sei eine Änderung von Primärrecht – also des Euratom Vertrags – notwendig, was im Rahmen einer EBI allerdings nicht möglich sei.<sup>155</sup>

---

<sup>152</sup> vgl. Michael Berlin et. al., Initiative „To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government’s (EG) competence.“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1634>.

<sup>153</sup> vgl. Antwort der Kommission 2013/7385 endg. über den Antrag der Initiative „To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government’s (EG) competence.“ vom 29. Oktober 2013.

<sup>154</sup> vgl. Klaus Kastenhofer et. al., Initiative „My voice against nuclear power“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/429>.

<sup>155</sup> vgl. Antwort der Kommission 2012/3687 endg. über den Antrag der Initiative „My voice against nuclear power“ vom 30. Mai 2012.

## 4.4 Nicht erfolgreiche Initiativen

### 4.4.1 Zu wenig Unterstützer

„Let me vote“ – Registriert am 28. Januar 2013

Ziel der Initiative war die Möglichkeit für alle Unionsbürger zu schaffen, an jeder politischen Wahl in dem MS teilzunehmen, in dem sie ihren Wohnsitz haben – selbst ohne Staatsangehöriger dieses speziellen MS zu sein. Die Vorteile darin seien, dass das Zugehörigkeitsgefühl der Bürger dadurch gestärkt würde, ebenso wie die Freizügigkeit innerhalb der Union. Dies würde aber auch zur Lösung des Problems beitragen, „dass eine große Zahl von Bürgern ihr Wahlrecht verlieren, wenn sie auf Dauer in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsstaat leben.“<sup>156</sup> Die Organisatoren stützen diese Initiative auf Art. 20 Abs. 2 AEUV (Rechte und Pflichten von Unionsbürgern) und Art. 25 AEUV (Bericht der KOM über Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft). Eine Übersetzung der auf Französisch eingereichten EBI ist auf zehn weiteren Sprachen zugänglich, der Anhang jedoch nur auf Französisch. Nach Ablauf der Frist am 28. Januar 2014 konnten 3.500 Unterschriften gezählt werden. Damit wurde die Mindestanzahl von einer Million nicht erreicht.<sup>157</sup>

Die Initiative wurde erstmals am 11. Mai 2012 registriert, jedoch acht Monate später – am 21. Januar 2013 – wieder zurückgezogen.<sup>158</sup> Erneut registriert wurde sie eine Woche später, der Wortlaut beider Initiativen war identisch.

Eine EBI war laut (Mit-)Organisatorin Susanne Kandler die naheliegende Wahl, um das Problem anzugehen, da es von europaweiter Bedeutung sei. Die Kampagne hätte viel Zuspruch von Privatpersonen und Organisationen erhalten, die auf EU-Ebene arbeiteten. Allerdings sei es für die jetzige Form von EBIs fast unmöglich für einen Bürgerausschuss ohne organisatorische Unterstützung und betrieben von ausschließlich Freiwilligen, erfolgreich eine EU-weite Kampagne zu starten und diese erfolgreich innerhalb der 12-monatigen Frist abzuschließen. Die Freiwilligen arbeiteten meist in ihrer Freizeit an der Initiative, weswegen auch die Koordination von Events und Meetings schwierig war.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Philippe Cayla et. al., Initiative „Let me vote“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2013/000003>.

<sup>157</sup> vgl. ebd.

<sup>158</sup> vgl. Philippe Cayla et. al., Initiative „Let me vote“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000006>.

<sup>159</sup> vgl. Susanne Kandler, „Let me vote“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of*

Da es keine Finanzierung durch die Union gibt, versuchten die Organisatoren, auf andere Weise Sponsoren zu finden. Die potenziellen Partnerorganisationen seien jedoch selbst nicht in der Lage gewesen, die Initiative finanziell zu unterstützen. Andere Organisationen seien ob der politischen Forderung der Initiative davon abgerückt, diese finanziell zu unterstützen.<sup>160</sup>

Die Initiative „Let Me Vote“ hätte sich genau auf die Unionsbürger bezogen, denen es teilweise nicht möglich ist, eine EBI zu unterschreiben. So konnten beispielsweise Briten, welche in Spanien lebten, die Initiative nicht unterstützen, weil die nationalen Regelungen dies nicht zuließen. Aufgrund der komplizierten Regelungen zur Unterschriftensammlung auf Papier, wichen die Organisatoren dieser EBI darauf aus, nur im Online-Sammelsystem zu sammeln.<sup>161</sup>

**„Stoppen wir den Ökozid in Europa: Eine Bürgerinitiative, um der Erde Rechte zu verleihen“ – Registriert am 21. Januar 2013**

Die Initiative forderte die Schaffung einer RL, welche der Zerstörung des Ökosystems entgegenwirken sollte. So forderten die Organisatoren, „natürliche und juristische Personen für das Begehen eines Ökozids nach dem Prinzip der Vorgesetztenverantwortlichkeit strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.“<sup>162</sup> Ein Verbot von Ökozid auf EU-Gebiet und die Verhinderung davon weltweit sollte mit der EBI erreicht werden. Relevant hierfür seien Art. 83 AEUV (Strafsachen), 191 AEUV (Umweltpolitik der Union), 194 AEUV (Energiepolitik der Union) sowie die RL 2004/35/EC und 2008/99/EC, die Aarhus Konvention und die Kopenhagener Vereinbarung. Neben der englischen Fassung wurden am 22. Januar 2013 22 weitere Übersetzungen veröffentlicht. Unterstützt wurde die Initiative mit insgesamt 3.324€, gespendet von zwei Privatpersonen (sowie 2.291€ aus der ersten Registrierung der Initiative). Nach Ablauf der Frist konnten laut Aussage der Organisatoren über 100.000 Unterschriften verzeichnet werden. Die Initiative wurde am 01. Oktober 2012 ein erstes Mal registriert und erhielt 2.291€ finanzielle Unterstützung.<sup>163</sup> Am 21. Januar 2013 wurde sie

---

*the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 59ff.

<sup>160</sup> vgl. Kendler, „Let me vote“, S. 59.

<sup>161</sup> vgl. ebd., S. 60.

<sup>162</sup> Prisca Merz et. al., Initiative „Stoppen wir den Ökozid in Europa: Eine Bürgerinitiative, um der Erde Rechte zu verleihen“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2013/000002>.

<sup>163</sup> vgl. ebd.

wieder zurückgezogen, jedoch am gleichen Tag wieder neu registriert. Die Organisatoren zogen die erste Initiative aus dem Grund zurück, dass zwischen der Registrierung und dem Beginn der 12-monatigen Frist lediglich ein Monat lag. Um mehr Zeit zu gewinnen, registrierten sie die Initiative ein zweites Mal.<sup>164</sup>

Nach einem Vortrag einer Juristin zum Konzept des Ökozids, fand sich der spätere Bürgerausschuss zusammen und entschied sich, eine EBI ins Leben zu rufen. Die Initiative wurde ausschließlich von Freiwilligen betrieben. Auch hier stellten sich die Anforderungen der verschiedenen MS an die Unterzeichner als großes Hindernis heraus. Einerseits durch die verlangten persönlichen Daten (wie etwa die Passnummer), andererseits durch die Skepsis der Bürger, ob ihre Daten sicher seien.<sup>165</sup> Auch mit dem Online-Sammelsystem der KOM hätte es Probleme gegeben, sodass selbst korrekte Unterstützungsbekundungen aufgrund eines Fehlers im System abgelehnt wurden. Zudem stellten die Organisatoren fest, dass die zuständigen Behörden der MS nicht immer und überall gut informiert über das Instrument EBI und ihre Aufgabe im Zusammenhang mit diesem waren und so auch versehentlich falsche Informationen und Ratschläge gaben.<sup>166</sup>

Das Netzwerk der Initiative tritt auch nach Ende der EBI für ihre Ziele ein, so wurde eine Petition an den Internationalen Strafgerichtshof gestartet, um Ökozid auf die Liste der schwersten internationalen Verbrechen hinzuzufügen. Auch auf der UN-Klimakonferenz wurde diese Forderung verbreitet.<sup>167</sup>

**„Bedingungsloses Grundeinkommen“ (BGE) - Erforschung eines Weges zu emanzipatorischen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen in der EU** – Registriert am 14. Januar 2013

Das langfristige Ziel der EBI war, das bedingungslose Grundeinkommen in allen MS der Union zu etablieren, kurzfristig sollte jedoch zuerst die Zusammenarbeit der MS in Hinblick auf Erforschung des BGE sowie Pilotstudien (nach Art. 156 AEUV) auf den Weg gebracht werden. Relevant seien Art. 2 EUV und Art. 3 AEUV. Im dazugehörigen Annex wird erläutert, inwiefern ein bedingungsloses Grundeinkommen nach Meinung der Organisatoren im

---

<sup>164</sup> vgl. Merz, „End Ecocide in Europe“, S. 39.

<sup>165</sup> vgl. ebd., S. 37f.

<sup>166</sup> vgl. ebd., S. 38.

<sup>167</sup> vgl. Prisca Merz, „End Ecocide on Earth“, März 2017, <https://www.endecocide.org/de/sign/>.

Verantwortungsbereich der Union liege. Die Initiative wurde auf Englisch registriert, 17 weitere Übersetzungen wurden am 04 Februar 2013 veröffentlicht. Der Rechtsaktentwurf ist allerdings nur auf Griechisch hinterlegt.<sup>168</sup> Inhaber der Website ist der Verein zur Förderung des bedingungslosen Grundeinkommens e.V.<sup>169</sup> Finanziell unterstützt wurde die EBI von drei Privatpersonen mit jeweils 500€, sowie dem Basic Income Earth Network mit 1.080€ - also mit insgesamt 2.580€.<sup>170</sup> Die Initiative erreichte über 280.000 Unterschriften, in fünf MS sogar das Quorum.<sup>171</sup>

Nach zwei Vorbereitungstreffen unter Unterstützung durch MEP Gerald Häfner, folgte ein erster Registrierungsantrag für eine EBI – „**Unconditional Basic Income**“. Dieser wurde allerdings am 06. September 2012 abgelehnt.<sup>172</sup> Die Organisatoren wollten die KOM durch diese Initiative dazu auffordern, die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens zu beschleunigen. Hierfür sahen sie Art. 153 Abs. 2a AEUV (Maßnahmen zur Förderung von Zusammenarbeit) als mögliche Rechtsgrundlage an. Die KOM wiederum stellte fest, dass dieser nicht die Forderung nach einem Rechtsakt einschließe. Mögliche Mindestvorschriften in Form von RL seien in diesem Bereich zwar möglich, jedoch füge sich das Ziel dieser Initiative nicht in diese Bereiche ein. Auch die anderen möglichen Vertragsgrundlagen könnten nicht für einen Rechtsetzungsvorschlag herangezogen werden.<sup>173</sup>

Durch die Ablehnung des ersten Vorschlags seien viele der Organisatoren ausgestiegen oder nicht mehr motiviert gewesen, sich auf die bevorstehende Kampagne vorzubereiten, so Stanislas Jourdan.<sup>174</sup> Daraufhin erarbeiteten die Organisatoren einen zweiten Entwurf, der spezielle Pilotstudien und die Untersuchung verschiedener Modelle von Grundeinkommen forderte. Dieser wurde wie zuvor erwähnt am 14. Januar 2013 registriert.

---

<sup>168</sup> vgl. Klaus Sambor et. al., Initiative „Bedingungsloses Grundeinkommen“ (BGE) – Erforschung eines Weges zu emanzipatorischen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen in der EU“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2013/000001>.

<sup>169</sup> vgl. Verein zur Förderung des bedingungslosen Grundeinkommens e.V., Berlin und Reimund Acker, „Bedingungsloses Grundeinkommen“, o. J., <http://www.basicincomeinitiative.eu>.

<sup>170</sup> vgl. Klaus Sambor et. al., Initiative „Bedingungsloses Grundeinkommen“ (BGE) - Erforschung eines Weges zu emanzipatorischen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen in der EU“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2013/000001>.

<sup>171</sup> vgl. Stanislas Jourdan, „Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring a Pathway towards Emancipatory Welfare Conditions in the EU“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 46.

<sup>172</sup> vgl. ebd., S. 42.

<sup>173</sup> vgl. Antwort der Kommission 2012/6288 endg. über den Antrag der Initiative „Unconditional Basic Income“ vom 06. September 2012.

<sup>174</sup> vgl. Jourdan, „Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring a Pathway towards Emancipatory Welfare Conditions in the EU“, S. 42.

Aufgrund verschiedener Probleme mit dem Online-Sammelsystem der KOM konnte mit der Online-Unterschriftensammlung erst im März – zwei Monate nach Start der 12-monatigen Frist – begonnen werden. Auch sorgte die Voraussetzung, persönliche Daten zur Unterzeichnung anzugeben, für Skepsis bei potenziellen Unterstützern. Zudem war die Sammlung von Unterschriften auf Papier nicht einfacher, da die Formulare schwer verständlich seien.<sup>175</sup>

### **„30km/h – macht die Straßen lebenswert!“** – Registriert am 12. November 2012

Die Initiative schlug ein EU-weites Tempolimit von 30 km/h, bzw. 20 mph für städtische (Wohn-)Gebiete vor. Da es sich erwiesen hätte, dass Unfälle, Lärm und Luftverschmutzung durch ein solches Tempolimit deutlich verringert werden könnten, sollte dieses Limit nach Wille der Organisatoren nur umgangen werden, wenn nachgewiesen werden könne, dass die Umwelt- und Sicherheitserfordernisse trotzdem gewährt werden würden. Gestützt werde dies durch Art. 91 Abs. 1c und Art. 191 AEUV. Insgesamt steht die Initiative auf 14 Sprachen zur Verfügung, die Anlage, in der sie ausführlicher beleuchtet wird, jedoch lediglich auf Englisch. Finanzielle Unterstützung erhielt sie durch mehrere Verkehrs-Clubs, sowie durch Privatpersonen. Die Spenden belaufen sich auf 12.050€.<sup>176</sup> Durch die EBI entstand ein Netzwerk von 76 Partner-Organisationen aus 18 MS.<sup>177</sup>

Die Vorbereitung habe bereits im Sommer 2011 begonnen, nachdem sich das EP in seinem Bericht über Straßenverkehrssicherheit für ein Tempolimit von 30 km/h in Wohngebieten aussprach, so Organisatorin Heike Aghte.<sup>178</sup> Die Organisatoren hatten jedoch nach Registrierung am 12. November 2012 Probleme mit dem Einrichten des Online-Sammelsystems, die erst nach fünf Monaten behoben werden konnten und ca. 7.000€ für Mitarbeiter und Servermiete kostete. Das Sammeln von Unterschriften online war also erst möglich, als knapp die Hälfte der Frist bereits verstrichen war. Zudem traten häufig Fehlermeldungen auf, wenn Unionsbürger das Online-Sammelsystem nutzen wollten.

---

<sup>175</sup> vgl. Jourdan, „Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring a Pathway towards Emancipatory Welfare Conditions in the EU“, S. 42ff.

<sup>176</sup> vgl. Heike Aghte et. al., Initiative „30 km/h – macht die Straßen lebenswert!“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000014>.

<sup>177</sup> vgl. Aghte, „30km/h - Making Streets Liveable!“, S. 50.

<sup>178</sup> vgl. ebd., S. 47.

Insgesamt konnten laut Organisatoren über 46.000 Stimmen verzeichnet werden, die Mindestanzahl an Unterschriften konnte jedoch in keinem MS erreicht werden.<sup>179</sup>

**„Central public online collection platform for the European Citizen Initiative“** – Registriert am 27. August 2012 – Frist verlängert bis 29. Oktober 2013

Um den Unionsbürgern die Partizipation an der EU-Politik zu ermöglichen, sollte das Tool der EBI einfach zugänglich sein sowie ohne besondere technische Fähigkeiten schnell einsatzfähig gemacht werden. Hierfür solle eine zentrale Online-Plattform geschaffen werden, auf der auch Diskussionen mit den Unterzeichnern ermöglicht werden. Trotz einer Fristverlängerung gelang es den Organisatoren nicht, eine Million Unterstützungsbekundungen in sieben verschiedenen MS zu erreichen.<sup>180</sup>

Interessant an dieser Initiative ist, dass sie als einzige konkret zu dem Zweck geschaffen wurde, das Instrument der EBI zu verbessern und leichter zugänglich zu machen.

Um eine Verbesserung der EBI zu erreichen, sahen die Organisatoren das Starten einer eigenen Initiative als den besten Weg an. Trotz der Erfahrung der Organisatoren, die alle einen IT-Hintergrund etwa bei einer Online-Petitionsplattform haben, hatten auch sie Probleme mit dem Sammelsystem der KOM.<sup>181</sup>

#### 4.4.2 Zurückgezogene Initiativen

**„Wake up Europe! Jetzt handeln zur Wahrung der Demokratie in Europa“** – Registriert am 30. November 2015 – Zurückgezogen am 23. Juni 2016

Die auf Französisch registrierte EBI richtete sich speziell gegen die Regierung Viktor Orbáns in Ungarn. Diese hätte zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die antidemokratisch und fremdenfeindlich seien und gegen die Grundsätze eines Rechtsstaates verstoßen würden. Dies würde „das EU-Projekt nach Artikel 2 EUV“ untergraben. Die Organisatoren forderten aus diesen Gründen die Suspendierung der EU-Mitgliedschaft Ungarns nach Art. 7 EUV.

---

<sup>179</sup> vgl. Agthe, „30km/h - Making Streets Liveable!“, S. 47ff.

<sup>180</sup> vgl. Joerg Mitzlaff et. al., Initiative „Central Public online collection platform for the European Citizen Initiative“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000011>.

<sup>181</sup> vgl. Joerg Mitzlaff, „Central Public Online Collection Platform for the European Citizens' Initiative“, in *An ECI That Works!*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 67f.

Relevant hierfür seien Art. 2, 6 und 7 EUV sowie mehrere Artikel der EU-Grundrechtecharta. Die EBI wurde auf 23 Sprachen veröffentlicht.<sup>182</sup>

Die Initiative wurde am 23. Juni 2016 schließlich zurückgezogen, da die Organisatoren zu dem Schluss gekommen waren, dass eine EBI nicht der richtige Weg sei, um dieses sensible und komplexe Problem anzugehen.<sup>183</sup>

**„NEW DEAL 4 EUROPE - EIN EUROPÄISCHES SONDERPROGRAMM ZUR NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG UND BESCHÄFTIGUNG“** – Registriert am 07. März 2014 – Zurückgezogen am 30. Januar 2015

Die Organisatoren der EBI forderten ein öffentliches Investitionsprogramm das „die Entwicklung der Wissensgesellschaft und die Schaffung neuer Arbeitsplätze speziell für junge Leute“ als Ziel hat. Sie forderten deshalb „ein EU-Sonderprogramm für öffentliche Investitionen zur Herstellung und Finanzierung europäischer öffentlicher Güter (erneuerbare Energie, Forschung und Innovation, Infrastrukturnetze, ökologische Landwirtschaft, Schutz der Umwelt und des Kulturerbes); eine[n] spezielle[n] Europäischen Solidaritätsfonds[, der] vor allem für junge Menschen neue Arbeitsplätze [...] schaffen [sollte, sowie die] Erhöhung der Eigenmittel des EU-Haushalts durch Besteuerung von Finanztransaktionen sowie CO<sub>2</sub>-Emissionen.“<sup>184</sup> Als relevant wurden Art. 3 EUV sowie Art. 38, 39, 145, 170, 171, 173, 179, 180, 181, 311 und 352 AEUV erachtet. Die Initiative wurde in 14 Sprachen übersetzt und vom Italian Committee for ECI New Deal 4 Europe mit 2.000€ unterstützt.<sup>185</sup>

Am 30. Januar 2014 wurde die EBI von den Organisatoren zurückgezogen, da die KOM laut Organisatoren einen Plan für Investments für Europa präsentiert hatte, der einige der Ziele der Initiative vertrat. Am 12. Oktober 2015 wurden die Forderungen der EBI dann beim EP als Petition registriert.<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> vgl. Pierre Galand et. al., Initiative „Wake up Europe! Jetzt handeln zur Wahrung der Demokratie in Europa“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2015), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2015/000005>.

<sup>183</sup> vgl. act4democracy, „Wake up Europe! - A petition urging the EU to stand up for its values“, 2017, <http://www.act4democracy.eu/?lang=en>.

<sup>184</sup> Fausto Durante et. al., Initiative „NEW DEAL 4 EUROPE - EIN EUROPÄISCHES SONDERPROGRAMM ZUR NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG UND BESCHÄFTIGUNG“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2015), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2014/000002>.

<sup>185</sup> vgl. ebd.

<sup>186</sup> vgl. Campaign „New Deal 4 Europe - For a European Special Plan for Sustainable Development and Employment“, „New Deal 4 Europe - Campaign for a European Special Plan for Sustainable Development and Employment“.

„EU-Richtlinie für den Schutz von Milchkühen“ – Registriert am 10. Mai 2012 – Zurückgezogen am 20. Juli 2012

Die Initiative forderte eine RL, welche die Lebensbedingungen von Milchkühen in der EU verbessern sollte. Die Einführung von Mindeststandards sollte zur Schaffung besserer Haltungsbedingungen führen, zu denen artgerechte Kuhhaltung, tiergerechtes Futter und die Auslebung der natürlichen Verhaltensweisen gehören. Relevante Vertragsvorschriften seien Art. 13 und Art. 43 AEUV. Die Initiative wurde in 13 Amtssprachen übersetzt. Die Anlage, in der die Forderungen genauer erläutert werden, ist auf Englisch verfügbar. Insgesamt wurde der EBI ein Betrag von 354.567€ von drei Sponsoren zur Unterstützung bereitgestellt.<sup>187</sup> Die Website führt auf die Website des Sponsors und Eiscreme-Herstellers „Ben and Jerry’s“ – dort allerdings ist nichts mehr über die Initiative zu finden.<sup>188</sup>

## 5 Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative

Die Verfahren und Bedingungen der Europäische Bürgerinitiative sollen „klar, einfach, benutzerfreundlich und dem Wesen der Bürgerinitiative angemessen“ sein, um die Bürger zur Teilnahme an Initiativen zu ermutigen.<sup>189</sup> In diesem Kapitel werden ebendiese Verfahren und Bedingungen dargestellt und untersucht, ob und inwiefern diese Zielsetzung erfüllt wurde. Zudem sollen die Punkte, an denen angesetzt werden könnte, um die Verfahren und Bedingungen zu verbessern, aufgezeigt werden. Die Schwächen, Stärken und mögliche Lösungsansätze werden daraufhin ausführlich in Kapitel 6 behandelt.

Eine EBI besteht aus fünf aufeinanderfolgenden Schritten (s. Abb. 2): Die Bildung eines Bürgerausschusses (Punkt 5.1), die Registrierung der Initiative bei der KOM (Punkt 5.2 und 5.3), die Sammlung von Unterschriften (Punkt 5.4), die Verifikation der Unterschriften bei den nationalen Behörden (Punkt 5.5) und die Untersuchung der KOM (Punkt 5.6).

---

<sup>187</sup> vgl. Annamaria Pisapia et. al., Initiative „EU-Richtlinie für den Schutz von Milchkühen“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000004>.

<sup>188</sup> vgl. <http://www.happy cows.eu/de> – automatische Weiterleitung auf die Website Ben & Jerry’s, London 2017. <http://www.benjerry.co.uk/de>

<sup>189</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABl 2011 L65, Präambel Abs. 2.

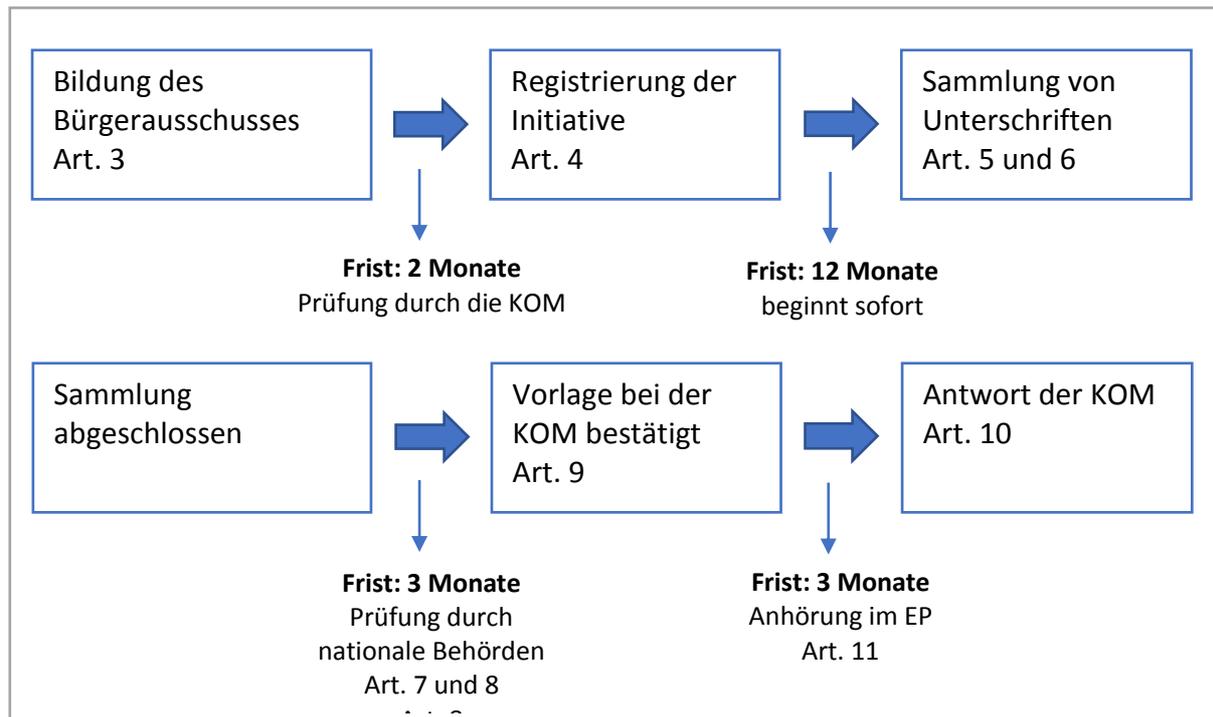


Abbildung 2: Ablauf einer Europäischen Bürgerinitiative.<sup>190</sup>

## 5.1 Bildung eines Bürgerausschusses

Der erste Schritt einer Europäischen Bürgerinitiative ist die Gründung eines Bürgerausschusses. Dieser Bürgerausschuss besteht aus mindestens sieben Unionsbürgern, die ihren Wohnsitz in mindestens sieben verschiedenen MS haben. Die Staatsangehörigkeit spielt in diesem Fall keine Rolle, solange sie alle Unionsbürger sind. Zudem müssen alle Organisatoren das erforderliche Wahlalter zu den Europäischen Parlamentswahlen ihres MS erreicht haben, mit Ausnahme von Österreich (16 Jahre) ist dies 18 Jahre.<sup>191</sup>

Aus diesem Bürgerausschuss werden ein Vertreter und ein Stellvertreter benannt. Diese Kontaktpersonen dienen fortan als Bindeglied zwischen dem Bürgerausschuss und den Institutionen der Union und sollen die Kommunikation mit der Union und den nationalen Behörden erleichtern. Sie sind befugt, im Namen des Bürgerausschusses zu sprechen und tätig zu werden – beispielsweise führen sie den Schriftverkehr mit der KOM und reichen alle Dokumente ein, die im Zusammenhang mit der Initiative benötigt werden.<sup>192</sup>

<sup>190</sup> eigenständig erstellte Grafik basierend auf der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl 2011 L65.

<sup>191</sup> vgl. ebd., Art. 3.

<sup>192</sup> vgl. ebd. Art. 3 Abs. 2.

Mitglieder des EP (MEP) können Mitglied eines Bürgerausschusses sein, sie werden allerdings bei der Erreichung der Mindestanzahl an Organisatoren nicht mitgerechnet.<sup>193</sup> Aus diesem Grund können MEP im Anmeldeformular nicht genannt werden.

Um zu überprüfen, ob die Anforderungen erfüllt sind, kann die KOM geeignete Nachweise darüber verlangen. Es werden ausschließlich die sieben Mitglieder aus sieben verschiedenen MS überprüft, deshalb genügt es, nur Informationen zu diesen sieben Organisatoren anzugeben.<sup>194</sup>

Die Bürgerinitiative soll sich besonders an (Zusammenschlüsse von) natürliche(n) Personen und weniger an zivilgesellschaftliche Organisationen richten und so den direkten Kontakt zwischen Bürgern und EU-Institutionen stärken.<sup>195</sup> So können Organisationen o.ä. kein Teil eines Bürgerausschusses oder gar deren Kontaktperson sein. Allerdings können sie die Initiative finanziell oder anderweitig – etwa beratend – unterstützen und organisieren. Der Fokus auf Privatpersonen wird auch daran deutlich, dass wie bereits erwähnt, Mitglieder des EP zwar Teil des Bürgerausschusses sein, nicht jedoch in die Mindestanzahl zählen oder als Kontaktperson ausgewählt werden können. Der Ausschluss von MEP könnte damit erklärt werden, dass die EBI als ein Instrument für Bürger konzipiert wurde, sie sollte nicht als ein zusätzliches Agenda-Setting Tool durch MEP genutzt werden können. Allerdings würde das analog bedeuten, andere Vertreter der Union und sogar nationaler Institutionen ebenso davon auszuschließen.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABl. 2011 L 65, Art. 3 Abs. 2 Abschn. 3.

<sup>194</sup> vgl. ebd. Abs. 3.

<sup>195</sup> vgl. Maximilian Conrad und Freyja Steingrimsdóttir, „A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012-2015“, in *Bridging the gap?: opportunities and constraints of the European Citizens' Initiative*, hg. von Maximilian Conrad, Annette Knaut, und Katrin Böttger, 1. Edition, Europäische Schriften 97 (Baden-Baden: Nomos, 2016), S. 113.

<sup>196</sup> vgl. Dorota Szeligowska und Elitsa Mincheva, „The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis“, *Perspectives on European Politics and Society* 13, Nr. 3 (September 2012): S. 277, doi:10.1080/15705854.2012.702572.

## 5.2 Registrierungsantrag einer Bürgerinitiative

Um Unterschriften für eine Bürgerinitiative zu sammeln, muss diese zuerst bei der KOM registriert werden.<sup>197</sup> Der Registrierungsantrag kann in einer beliebigen Amtssprache der Union eingereicht werden und wird online im Amtlichen Register der KOM veröffentlicht.<sup>198</sup>

Die Bedingungen für die erforderlichen Angaben sind in Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 festgelegt:

1. Bezeichnung der Bürgerinitiative (max. 100 Zeichen)
2. Gegenstand der Initiative (max. 200 Zeichen)
3. Beschreibung der Ziele, in deren Zusammenhang die KOM tätig werden soll (max. 500 Zeichen)
4. Die von den Organisatoren als relevant erachteten Vertragsvorschriften
5. Namen, Anschriften, Staatsangehörigkeiten und Geburtstage der Mitglieder des Bürgerausschusses, sowie die E-Mail-Adressen des Vertreters und dessen Stellvertreters
6. Belege über die in 5. gemachten Angaben
7. alle Quellen zur Unterstützung und Finanzierung der Initiative.<sup>199</sup>

Freiwillig sind genauere Informationen zu Gegenstand, Ziel und Hintergrund der geplanten Initiative, sowie dem Entwurf für einen Rechtsakt im Anhang möglich, die ebenso im Register veröffentlicht werden. Die Bürgerinitiative wird innerhalb von zwei Monaten nach Einreichung online im Amtlichen Register der KOM unter einer eigenen Registriernummer veröffentlicht.<sup>200</sup> Dies geschieht, wenn gemäß Art. 3 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 der Bürgerausschuss eingesetzt wurde, die geplante Initiative nicht „offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen“ und ebenso „nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös“<sup>201</sup> ist oder gegen die Werte der Union nach Art. 2 EUV verstößt.

---

<sup>197</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, Abl. 2011 L 65, Art. 4.

<sup>198</sup> s. Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>.

<sup>199</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABl. 2011 L 65, Anhang II.

<sup>200</sup> vgl. ebd. Art. 4 Abs. 2.

<sup>201</sup> ebd., Art. 4 Abs. 2 b) und c).

Der Registrierungsantrag kann in einer der 24 Amtssprachen der Union eingereicht werden. Sobald die Initiative registriert ist, können Übersetzungen dieser bereitgestellt werden. Dies fällt allerdings in die Verantwortung der Organisatoren.<sup>202</sup> Falls die Organisatoren sich dazu entscheiden, die Initiative in weitere Sprachen zu übersetzen, so sind sie selbst dafür verantwortlich. Die KOM stellt keine Hilfen zur Übersetzung zur Verfügung, sie überprüft lediglich, ob die von den Organisatoren eingereichten Übersetzungen korrekt sind. Erst nach dieser Überprüfung werden sie in das Register der EBI aufgenommen.<sup>203</sup> Die Kosten für die Übersetzungen und etwaige Verbesserungen werden von den Organisatoren getragen. Allerdings bietet seit Oktober 2014 der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss die Übersetzung der 800 Zeichen langen Beschreibung einer Initiative in alle Amtssprachen – außer Irisch – an. Nach Registrierung der Initiative haben die Organisatoren die Möglichkeit, das Original an den EWSA zur Übersetzung zu schicken.<sup>204</sup>

Die Organisatoren können die KOM mit Hilfe einer EBI dazu auffordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, wenn sie der Meinung sind, die Umsetzung der Verträge würde in einem bestimmten Bereich nicht vollständig oder korrekt geschehen. Allerdings wird eindeutig ausgeschlossen, dass eine EBI sich für die Änderung der Verträge an sich einsetzen kann. Das Instrument EBI ist ausschließlich dazu bestimmt, diese umzusetzen. Dies hat die KOM u.a. mit der Ablehnung der Initiative „My voice against nuclear power“ deutlich gemacht.<sup>205</sup>

Die KOM bietet den Organisatoren einer geplanten Bürgerinitiative keine Rechtsberatung an. Diese haben somit keine Möglichkeit, im Vorfeld eine verbindliche Aussage ob der Zulässigkeit ihrer Initiative zu erhalten. Eine rechtliche Beratung im Vorfeld könnte ihnen ermöglichen, die geplante Bürgerinitiative vor der Registrierung bereits anzupassen oder von einer Registrierung abzusehen. Zwar wird im amtlichen Register eine Hilfestellung zu den Politikbereichen gegeben, für die die Union zuständig ist, diese ist allerdings nicht

---

<sup>202</sup> vgl. ebd. Art. 4 Abs. 1.

<sup>203</sup> vgl. Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative, „Werden die geplanten Initiativen vom Übersetzungsdienst der Kommission übersetzt?“, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq#q17>.

<sup>204</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative* (Brüssel, 2015), S. 13.

<sup>205</sup> s. Kapitel 4.3.

rechtsverbindlich.<sup>206</sup> Für einen Bürgerausschuss, der über keinen Rechtsbeistand verfügt, könnte dies hinderlich sein, den Gegenstand ihrer Bürgerinitiative in Zusammenhang mit den (richtigen) relevanten Vertragsvorschriften zu stellen.

Durch die Prüfung der Zulässigkeit einer Initiative, steht die KOM bereits früh vor der Aufgabe, über die Registrierung von Initiativen mit möglicherweise sensiblen Themen zu entscheiden.<sup>207</sup> Insbesondere bei geplanten Initiativen, die nicht eindeutig einem bestimmten Politikfeld zuzuordnen sind, könnte dies eine schwierige Aufgabe sein.

### **5.3 Annahme eines Registrierungsantrags durch die Kommission**

Wie zuvor erwähnt, darf der Gegenstand einer geplanten Bürgerinitiative nicht außerhalb des Rahmens liegen, in dem die KOM befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen. Das Ziel einer Initiative muss dazu dienen, die Verträge umzusetzen. Falls die Union also in diesem Bereich die Möglichkeit besitzt, gesetzgeberisch tätig zu werden und speziell die von der Initiative geforderte gesetzgeberische Tätigkeit in diese Zuständigkeit fällt, wird die Initiative registriert. Vorausgesetzt die weiteren Anforderungen sind ebenso erfüllt.<sup>208</sup> Die erste Bedingung für eine letztendlich erfolgreiche Initiative ist somit ihr Thema und die geforderten Ziele. Die Organisatoren müssen die in ihren Augen relevanten Vertragsvorschriften bei der Registrierung einer Initiative benennen. Aufgrund dieser Angabe prüft die KOM, ob die Initiative zugelassen werden kann. Zur Vereinfachung für die Organisatoren sind auf der Website des Amtlichen Registers die Politikbereiche aufgeführt, in welchen die Union gesetzgeberisch tätig werden kann. Zudem wird den Organisatoren einer geplanten Initiative empfohlen, vorab festzustellen, ob in den entsprechenden Artikeln im Vertrag auf ein ordentliches bzw. besonderes Gesetzgebungsverfahren verwiesen wird oder ausdrücklich die KOM für den Vorschlag zuständig ist.<sup>209</sup> Diese Erläuterungen sind jedoch nicht rechtsverbindlich und dienen den Organisatoren nur als Hilfestellung.

Alle registrierten Bürgerinitiativen werden im Register veröffentlicht, nach zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Registrierung können die Organisatoren die Entfernung ihrer

---

<sup>206</sup> s. Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative, „Kann aus meiner Idee eine Bürgerinitiative werden?“, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences>.

<sup>207</sup> vgl. Szeligowska und Mincheva, „The European Citizens’ Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle“, S. 281.

<sup>208</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABl 2011 L65, Art. 4.

<sup>209</sup> vgl. Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative, „Kann aus meiner Idee eine Bürgerinitiative werden?“, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences>.

persönlichen Daten verlangen. Das Zurückziehen einer Initiative vor Ablauf der Frist wird entsprechend im Register vermerkt.<sup>210</sup>

Ein Großteil der bisher abgelehnten Registrierungsanträge für eine Bürgerinitiative wurden aus dem Grund abgelehnt, dass sie offenkundig außerhalb dieses Handlungsrahmens der KOM lagen.<sup>211</sup> Da diese Begründung in einigen Fällen nicht weiter ausgeführt wird, ist es für die Organisatoren schwer ersichtlich, weshalb ihre Initiative aus diesem Handlungsrahmen fallen könnte.

Neben der Voraussetzung, nicht außerhalb des Rahmens zu liegen, in dem die KOM befugt ist, Gesetzesvorschläge zu initiieren, darf die geplante Initiative auch nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös sein, was beispielsweise die Registrierung einer europafeindlichen Initiative verhindern könnte.<sup>212</sup> Die Ziele einer Initiative sollen der Union und den Verträgen zuträglich sein, nicht deren Abschaffung fordern oder lediglich registriert werden, um Aufmerksamkeit für ein kontroverses Thema zu generieren. So wurde auch die Initiative „A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted“ abgelehnt, die die Abschaffung des EP unter bestimmten Bedingungen forderte.<sup>213</sup> Auch Initiativen, welche offenkundig gegen die Werte der Union nach Art. 2 EUV verstoßen, werden nicht registriert. Dies könnten z.B. Initiativen sein, die extremistische Ansichten vertreten oder diskriminierend sind. Andere Initiativen forderten eine Änderung der Verträge. Diese Forderung ist jedoch ebenso wenig durch eine EBI möglich, wie die KOM in ihrer Antwort auf den Registrierungsantrag der geplanten Initiative „Enforcing selfdetermination Human Right in the EU“ noch einmal verdeutlicht.<sup>214</sup>

Die Ablehnung einer geplanten Bürgerinitiative erfolgt auch dann, wenn der Bereich der Initiative zwar in (geteilter) Zuständigkeit der KOM liegt, die Forderungen allerdings diese übersteigen würden, wie etwa beim ersten Registrierungsantrag der Initiative „„Bedingungsloses Grundeinkommen“ (BGE) - Erforschung eines Weges zu

---

<sup>210</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABl 2011 L65, Art. 4 Abs. 4.

<sup>211</sup> s. Punkt 4.3.

<sup>212</sup> vgl. Szeligowska und Mincheva, „The European Citizens’ Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle“, S. 277.

<sup>213</sup> vgl. Antwort der KOM 2014/437 endg. über den Antrag der Initiative „A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted“ vom 23. Januar 2014.

<sup>214</sup> vgl. Antwort der KOM 2013/373 endg. über den Antrag der Initiative „Enforcing selfdetermination Human Right in the EU“ vom 21. Januar 2013.

emanzipatorischen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen in der EU“.<sup>215</sup> Die KOM hätte also keine Möglichkeit, einen Gesetzesvorschlag in diesem speziellen Fall initiieren zu können.

Die Organisatoren werden allerdings über die Gründe der Ablehnung aufgeklärt und über mögliche gerichtliche und außergerichtliche Rechtsbehelfe unterrichtet.<sup>216</sup> Im Falle der Ablehnung einer geplanten Bürgerinitiative, kann Beschwerde bei der europäischen Bürgerbeauftragten eingelegt oder Klage beim EuGH eingereicht werden. Erfolgreich verlief beispielsweise die Klage der Organisatoren der geplanten Initiative „Stop TTIP“, welche am 10. Juli 2017 doch registriert werden konnte. Hierzu mehr in Kapitel 7.

Die Ablehnung einer geplanten Bürgerinitiative schließt allerdings nicht die Möglichkeit aus, den Gegenstand und das Ziel in einer überarbeiteten Form erneut einzureichen. Besonders deutlich wird dies an dem am 30. Mai 2012 abgelehnten Registrierungsantrag „Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva“ und der am 02. Mai 2017 registrierten Initiative „Erhalt der Unionsbürgerschaft“. Das Ziel beider Initiativen war bzw. ist der Erhalt der Unionsbürgerschaft für Angehörige eines Staates, welcher nach Art. 50 EUV aus der Union ausgetreten ist.<sup>217</sup> Die Begründung für die Ablehnung der ersten Initiative am 30. Mai 2012 war, dass eine Lösung für eine solche Forderung auf zwischenstaatlicher und nicht unionsrechtlicher Ebene gefunden werden müsse.<sup>218</sup> Angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs wurde die Forderung erneut in Form einer Bürgerinitiative an die KOM herangetragen. So sieht die KOM bei dem zweiten Registrierungsantrag die Möglichkeit, einen Rechtsakt erlassen zu können, der diesen Drittstaatsangehörigen ähnliche Rechte wie den Unionsbürgern zugesteht. Die Initiative wurde somit zugelassen.<sup>219</sup>

Diese Beispiele zeigen, dass die Ablehnung einer Initiative nicht das Ende der Idee bedeuten muss. Einerseits ist es möglich, den Kern der Forderung zu bewahren, die Initiative jedoch in der Art abzuändern, dass sie im Handlungsrahmen der KOM liegt. Andererseits können auch aktuelle Entwicklungen die Zulassung oder Ablehnung eines Antrags beeinflussen und eine

---

<sup>215</sup> s. Kapitel 4.1.

<sup>216</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Art. 4 Abs. 3.

<sup>217</sup> s. Kapitel 4.1.

<sup>218</sup> vgl. Antwort der Kommission 2012/3689 endg. über den Antrag der Initiative „Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva“ vom 30. Mai 2012.

<sup>219</sup> vgl. Beschluss der Kommission 2017/2002 endg. über die geplante Bürgerinitiative „Erhalt der Unionsbürgerschaft“ vom 22. März 2017.

Initiative, die zunächst abgelehnt wurde, kann letztendlich doch erfolgreich registriert werden.

#### **5.4 Sammlung von Unterstützungsbekundungen**

Die Organisatoren sind selbst verantwortlich für die Sammlung von Unterschriften für ihre Initiative. Dies kann sowohl online über das Online-Sammelsystem, als auch auf Papier erfolgen. Die Sammlung läuft ab dem Zeitpunkt der Registrierung der Initiative für genau 12 Monate. Konnte innerhalb dieser Frist nicht die geforderte Anzahl an Unterstützungsbekundungen erreicht werden, so wird dies im Register vermerkt. Eine Initiative darf nur jeweils einmal von einem Unterzeichner unterstützt werden.<sup>220</sup>

Für die Sammlung auf Papier müssen Formulare nach dem Muster derer in Anhang III der VO (EU) Nr. 211/2011 verwendet werden.<sup>221</sup> Diese sind der KOM später in einer der Sprachen vorzulegen, die im Register der betreffenden Initiative angegeben sind. Möglich sind also sowohl die Registrierungssprache, als auch die Übersetzungen. Es können jedoch keine solche Formulare in einer Sprache eingereicht werden, die weder Registrierungssprache noch veröffentlichte Übersetzung ist.<sup>222</sup>

Die Formulare müssen zuerst von den Organisatoren ausgefüllt werden, welche die Registriernummer, das Datum der Registrierung, die Internetadresse der Initiative im Register der KOM, Bezeichnung, Gegenstand und wichtigste Ziele, sowie Namen und E-Mail-Adressen der Kontaktpersonen, Namen der übrigen Organisatoren und die eigene Website der Initiative, sofern vorhanden, eintragen.<sup>223</sup>

Von den Unterzeichnern sind nun in jedem Fall, unabhängig vom MS, Angaben zum vollständigen Namen, Wohnsitz, Geburtsdatum und -ort, sowie Staatsangehörigkeit, Datum und Unterschrift zu machen. Die MS entscheiden selbst, welche Angaben von den Unterzeichnern gefordert werden. So müssen Staatsangehörige bestimmter MS bspw. ihre persönliche Identifikationsnummer bzw. Nummer des Ausweispapiers, die ausstellende Behörde dieser Dokumente oder ihren Geburtsnamen eintragen. Die Anforderungen sind auf den Formularen für die Unterstützungsbekundung vermerkt. Ebenso im Anhang der VO

---

<sup>220</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Art. 5.

<sup>221</sup> vgl. ebd., Anhang III.

<sup>222</sup> vgl. ebd., Art. 5.

<sup>223</sup> vgl. ebd. Anhang III.

(EU) Nr. 211/2011 ist die Liste der MS, für die die Angabe der persönlichen Identifikationsnummer bzw. der Nummer des Ausweispapiers vorgeschrieben ist, mit der Angabe welches Dokument genau hierfür zulässig ist.<sup>224</sup>

In Anhang III wird zudem aufgeführt, welche Unterstützungsbekundungen welchem MS vorzulegen sind. So können in Belgien beispielsweise Unterschriften von in Belgien wohnhaften Unionsbürgern und belgischen Staatsangehörigen, die ihren Wohnsitz außerhalb des Landes haben (und dies den belgischen Behörden mitgeteilt haben) vorgelegt werden, wohingegen in Irland lediglich die Unterschriften von in Irland wohnhaften Personen eingereicht werden können, nicht jedoch von irischen Staatsbürgern, die in einem anderen MS wohnhaft sind. Für Unionsbürger, die außerhalb der EU leben, gelten die in Anhang III Teil C festgelegten Vorgaben ihres Staates. In jedem Fall sind die nationalen Behörden und nicht die KOM zuständig. Außerhalb der EU lebenden britischen und irischen Staatsangehörigen ist es nicht möglich, eine Initiative zu unterzeichnen, da dies von den nationalen Behörden nicht vorgesehen ist.<sup>225</sup>

Sollten die MS die Anforderungen an die Unterstützungsbekundungen ändern, so haben sie dies der KOM mitzuteilen, welche dann durch delegierte Rechtsakte die Änderung des Anhangs III erlassen kann.<sup>226</sup>

Außerdem müssen alle Unterschriften auf einem Formular aus demselben MS sein. Die Organisatoren benötigen somit – sofern sie in jedem MS Unterschriften sammeln – 28 verschiedene Formulare, die jeweils bei den nationalen Behörden eingereicht werden.

Die Sammlung von Unterschriften ist auch online möglich. Dies geschieht über ein Online-Sammelsystem, das die eingegangenen Daten auf dem Hoheitsgebiet eines MS speichert.<sup>227</sup>

Die KOM stellt hierfür ihre Server in Luxemburg bereit, da die Organisatoren der EBIs insbesondere in der Anfangszeit Probleme mit dem Unterbringen (Hosting) der Websites hatten.<sup>228</sup> Bevor mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen begonnen werden kann, beantragen die Organisatoren bei den zuständigen Behörden der jeweiligen MS, in denen sie das Online-Sammelsystem verwenden möchten, die Bescheinigung, dass das

---

<sup>224</sup> vgl. ebd.

<sup>225</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Anhang III.

<sup>226</sup> vgl. ebd., Art. 5 Abs. 4.

<sup>227</sup> vgl. ebd., Art. 6.

<sup>228</sup> vgl. Maroš Šefčovič, „Preface“, in *An ECI That Works!*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 8.

Sammelsystem den Anforderungen in Abs. 4 entspricht.<sup>229</sup> Planen sie das Sammelsystem den Unionsbürgern in allen MS zugänglich zu machen, bedeutet dies, dass sie diese Bescheinigung von allen 28 nationalen Behörden erhalten müssen. Diese Zustimmung und Bescheinigung ist insbesondere von dem MS notwendig, in dem die Daten gespeichert werden, falls also die Server der KOM genutzt werden, benötigen die Organisatoren die Zustimmung der zuständigen nationalen Behörde Luxemburgs. Erst nach Erhalt dieser Bescheinigung kann die Sammlung über das Online-Sammelsystem beginnen. Die entsprechenden Behörden müssen innerhalb eines Monats eine solche Bescheinigung ausstellen. Die Zertifizierung eines Systems ist sowohl vor, als auch nach der Registrierung der Initiative möglich.<sup>230</sup>

Die Online-Sammelsysteme sollen über angemessene Sicherheitsmerkmale verfügen, die gewährleisten, dass nur natürliche Personen ein Unterstüzungsbekundungsausfüllungsformular ausfüllen können. Außerdem müssen die online gesammelten Daten sicher gesammelt und gespeichert werden – einerseits damit sie nicht verändert werden können, andererseits um sie gegen unberechtigten Umgang damit zu schützen –, sowie ist sicherzustellen, dass die Unterstüzungsbekundungen nach Muster der Formulare in Anhang III ausgefüllt werden.<sup>231</sup> In der VO (EU) Nr. 211/2011 sichert die KOM zu, bis zum 01. Januar 2012 eine kostenfreie Open-Source-Software einzurichten und anschließend auch zu warten. Diese soll mit den relevanten technischen und sicherheitsspezifischen Funktionen ausgestattet sein, die zur Einhaltung der zuvor genannten Vorschriften (Art. 6 Abs. 4) in Bezug auf Online-Sammelsysteme notwendig ist.<sup>232</sup>

#### **5.4.1 Mindestanzahl von Unterstüzungsbekundungen**

Die Mindestanzahl der Unterstüzungsbekundungen wird in Art. 11 Abs. 7 EUV auf eine Million Unionsbürger festgelegt. Es müssen Unterschriften aus einer erheblichen Anzahl von MS vorliegen, um die KOM dazu aufzufordern, Vorschläge zu Rechtsakten zu unterbreiten.<sup>233</sup> Diese „erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten“ wird nach Art. 7 der VO (EU) Nr. 211/2011 auf ein Viertel der MS festgelegt. Dies bedeutet, dass – auch nach Beitritt Kroatiens – für den

---

<sup>229</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Art. 6.

<sup>230</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Art. 6 Abs. 3.

<sup>231</sup> vgl. ebd. Abs. 4.

<sup>232</sup> vgl. ebd. Abs. 2.

<sup>233</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Art. 7.

Erfolg einer EBI in mindestens sieben MS die jeweilige Mindestanzahl und insgesamt EU-weit mindestens eine Million Unterschriften gesammelt werden muss. Die Mindestzahlen entsprechen den gewählten Mitgliedern des EP des jeweiligen MS, multipliziert mit 750. In Anhang I sind die genauen Zahlen aufgeführt, diese können bei Änderungen der Zusammensetzung des EP durch delegierte Rechtsakte angepasst werden.<sup>234</sup> Die Mindestzahl an Unterstützungsbekundungen soll sicherstellen, dass die Initiative ein europäisches Interesse darstellt.<sup>235</sup>

Ob die Mindestanzahl an Unterstützungsbekundungen erreicht wurde, wird von den zuständigen nationalen Behörden innerhalb von drei Monaten nach Eingang der Unterschriften überprüft, siehe hierzu Punkt 5.8.

#### **5.4.2 Finanzierung und Unterstützung**

Die Finanzierung und anderweitige Unterstützung der Bürgerinitiative muss der KOM mitgeteilt werden, wenn diese eine bestimmte Höhe, die aus einer Quelle stammt, überschritten hat. Diese Höhe entspricht der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003.<sup>236</sup> Ab einem Betrag von 500€ pro Jahr und Sponsor muss die Unterstützung einer Quelle demnach vorgelegt werden.<sup>237</sup> Dies wird auch im Register vermerkt.<sup>238</sup>

#### **5.4.3 Datenschutz und Sanktionen**

Für das Online-Sammelsystem, wie auch die Unterstützungsbekundungen in Papierform, haben die Organisatoren „angemessene technische und organisatorische Maßnahmen“ zu treffen, um personenbezogene Daten, die im Rahmen der Initiative gesammelt wurden, vor Zerstörung, Verlust oder unberechtigter Änderung, Weitergabe und Zugang zu schützen.<sup>239</sup> Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, die im Rahmen der VO (EU) Nr. 211/2011 erhoben wurden, haben die Organisatoren die RL 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen

---

<sup>234</sup> vgl. ebd., Anhang I.

<sup>235</sup> vgl. Vorschlag KOM(2010) 119 endg. für eine Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative vom 31. März 2010, S. 5.

<sup>236</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Art. 9.

<sup>237</sup> Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, ABI 2003 L297, Art. 6.

<sup>238</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Art. 9.

<sup>239</sup> vgl. ebd., Art. 12.

bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr<sup>240</sup> und die darauf erlassenen einzelstaatlichen Vorschriften einzuhalten.<sup>241</sup>

Insbesondere haben die Organisatoren sicherzustellen, dass die für den Zweck der Initiative gesammelten personenbezogenen Daten für keinen anderen Zweck verwendet werden.<sup>242</sup>

Dies schließt somit auch die Möglichkeit für die Organisatoren aus, mit den Unterstützern ihrer Initiative in Kontakt zu treten. Falls dies doch gewünscht ist, müssen die Unterzeichner den Organisatoren ihre Kontaktdaten getrennt von der Unterstützungsbekundung erneut übermitteln.

Alle erhaltenen Unterstützungsbekundungen (sowie etwaige Kopien davon) müssen spätestens einen Monat nach der Einreichung bei der KOM, bzw. 18 Monate nach Registrierung der Initiative, vernichtet werden. Auch die zuständigen nationalen Behörden, welche die Daten zum Zwecke der Überprüfung erhält, sind verpflichtet, alle Unterstützungsbekundungen, sowie Kopien, innerhalb eines Monats nach Ausstellung der Bescheinigung zu vernichten.<sup>243</sup> Die personenbezogenen Daten dürfen nur dann über die Fristen hinaus aufbewahrt werden, „wenn dies für die Zwecke der rechtlichen oder verwaltungstechnischen Vorgänge im Zusammenhang mit der geplanten Bürgerinitiative notwendig ist.“<sup>244</sup> Nachdem diese Verfahren abgeschlossen sind müssen die Daten innerhalb einer Woche vernichtet werden.

Die MS übermittelten der KOM bis zum 01. März 2012 die Bezeichnungen und Anschriften der nationalen Behörden, welche nach Art. 8 Abs. 2 der VO für die Verifikation der Unterstützungsbekundungen durch nationale Behörden (s. Punkt 5.8) und die Verifizierung des Online-Sammelsystems (Art. 6 Abs. 3 der VO) zuständig sind. Dieses Verzeichnis veröffentlicht die KOM im Amtlichen Register der EBI.

Neben der Nennung der zuständigen Behörden, haben die MS die Aufgabe, sicherzustellen, dass gegen die Organisatoren Sanktionen verhängt werden, falls diese gegen die VO (EU) Nr. 211/2011 verstoßen. Dies gilt insbesondere für falsche Erklärungen der Organisatoren und Datenmissbrauch. Diese Sanktionen müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.<sup>245</sup>

---

<sup>240</sup> vgl. Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995, ABI 1995 L281.

<sup>241</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Art. 12 Abs. 1.

<sup>242</sup> vgl. ebd., Abs. 3.

<sup>243</sup> vgl. ebd., Art. 12 Abs. 3, 4.

<sup>244</sup> ebd., Abs. 5.

<sup>245</sup> vgl. ebd., Art. 14.

## 5.5 Verifikation der Unterstützungsbekundungen durch nationale Behörden

Nach Abschluss der Sammlung von Unterstützungsbekundungen, werden diese von den nationalen Behörden verifiziert. Hierfür legen die Organisatoren die Unterstützungsbekundungen den jeweiligen MS vor (der betreffende MS ist in Anhang III Teil C festgelegt).<sup>246</sup> Die Organisatoren sind jedoch nicht an eine Frist gebunden, die Einreichung der Unterstützungsbekundungen bei den nationalen Behörden kann dadurch verzögert werden.

Die online und in Papierform gesammelten Unterschriften werden getrennt voneinander mit dem geeigneten Formular in Anhang V abgegeben. Dieses beinhaltet die Angabe der Namen, Postanschriften und E-Mail-Adressen der Kontaktpersonen (Vertreter und Stellvertreter), die Bezeichnung der Initiative, die Registriernummer der KOM sowie das Datum der Registrierung, die Anzahl der Unterzeichner des betreffenden MS ebenso wie die Gesamtzahl der gesammelten Unterschriften.<sup>247</sup>

Die Behörden überprüfen nun innerhalb von drei Monaten die vorgelegten Unterstützungsbekundungen. Eine Authentifizierung der Unterschriften ist für diese Zwecke allerdings nicht notwendig. Die Art, wie die Unterstützungsbekundungen überprüft und gezählt werden, ist den MS überlassen. Einige verifizieren jede einzelne Unterschrift, so z.B. Österreich<sup>248</sup>; andere MS, wie etwa Deutschland<sup>249</sup>, überprüfen stichprobenartig. Auf Grundlage der eingereichten Unterschriften wird den Organisatoren unentgeltlich eine Bescheinigung (nach Anhang VI) über die genaue Anzahl der gültigen Unterstützungsbekundungen im betreffenden MS ausgestellt.<sup>250</sup>

## 5.6 Vorlage der Bürgerinitiative bei der Kommission

---

<sup>246</sup> ebd., Art. 8.

<sup>247</sup> vgl. ebd., Anhang V.

<sup>248</sup> Art. 3 Abs. 2 Europäisches-Bürgerinitiative-Gesetz (EBIG) vom 26. März 2012 (BGBl. I Nr. 12/2012).

<sup>249</sup> Art. 3 Abs. 2 Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative vom 07. März 2012 (BGBl. I S.446).

<sup>250</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABl 2011 L65, Art. 8 Abs. 2,3.

Sofern alle Voraussetzungen und Bedingungen für eine erfolgreiche Bürgerinitiative erfüllt wurden, können die Organisatoren ihre Initiative zusammen mit den Bescheinigungen über die Unterstützungsbekundungen und den Informationen über Finanzierung und Unterstützung, der KOM vorlegen.<sup>251</sup>

Die KOM veröffentlicht die Initiative dann unverzüglich im Register. Außerdem werden die Organisatoren „auf geeigneter Ebene“<sup>252</sup> von Vertretern der KOM empfangen um ihre Bürgerinitiative im Detail erläutern zu können. Innerhalb einer dreimonatigen Frist werden die Organisatoren der Initiative zudem im Rahmen einer öffentlichen Anhörung empfangen. Diese findet im Europäischen Parlament statt, gegebenenfalls können andere Organe und Einrichtungen der Union, sowie, auf Einladung des EP, Experten ebenfalls teilnehmen. Auch ist die KOM bei der Anhörung vertreten. Die Organisatoren können in diesem Rahmen ihre Bürgerinitiative vorstellen und erläutern. Daraufhin muss die KOM innerhalb von drei Monaten eine Mitteilung über ihre Schlussfolgerungen zu der Initiative vorlegen. Diese schließt ihr weiteres politisches und rechtliches Vorgehen bzw. den Verzicht darauf und die Gründe dafür ein.<sup>253</sup>

Die KOM ist nach einer erfolgreichen Bürgerinitiative nicht verpflichtet, in irgendeiner Form tätig werden. Die EBI ist somit ein unverbindliches und beratendes, keinesfalls jedoch ein Entscheidungsinstrument.<sup>254</sup> Sie dient lediglich zum Agenda-Setting, eine Gesetzesinitiative ist somit nicht in jedem Fall zu erwarten. Die vier erfolgreichen Initiativen zeigen dies deutlich – keiner von ihnen folgte ein konkreter Vorschlag für einen Gesetzesakt. Die theoretischen rechtlichen Auswirkungen einer EBI können dementsprechend insofern mit einer Agenda-Setting-Initiative verglichen werden, als dass sie eine öffentliche Debatte und eine formale Antwort benötigen.<sup>255</sup>

Derzeit sind die Anforderungen an die Organisatoren einer Initiative, die rechtlichen Auswirkungen einer erfolgreichen Initiative und ihre politische Natur noch im Ungleichgewicht.<sup>256</sup> Auch das Ziel eines klaren, einfachen, benutzerfreundlichen und dem Wesen der Bürgerinitiative angemessenen Instruments wird aufgrund einiger Hürden noch nicht erreicht. Dies sollte im Rahmen der Überarbeitung der VO angeglichen werden, um die

---

<sup>251</sup> vgl. ebd., Art. 9.

<sup>252</sup> ebd., Art. 10 Abs. 1b.

<sup>253</sup> vgl. ebd., Art. 10

<sup>254</sup> vgl. Berg und Głogowski, „Heavy Stones in the Road: The ECI in Practice“, S. 212.

<sup>255</sup> vgl. ebd., S. 203.

<sup>256</sup> vgl. ebd.

EBI zu einem wirksamen direktdemokratischen Instrument zu machen, mit dem die Unionsbürger an der EU-Politik und –Rechtssetzung teilnehmen können. Im nächsten Kapitel wird auf die teilweise bereits erwähnten Probleme und Hindernisse eingegangen und mit den Erfahrungen einiger Organisatoren verknüpft. Zudem sollen Lösungsansätze für eine Verbesserung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vorgestellt werden.

## 6 Kritische Bilanz der Europäischen Bürgerinitiative

Die ersten drei erfolgreichen Initiativen wurden alle 2012 registriert, sie profitierten einerseits von einer verlängerten Frist zur Unterschriftensammlung, andererseits hatten alle von ihnen breite Unterstützung durch Netzwerke und Organisationen, wie Greenpeace<sup>257</sup> oder die deutsche Gewerkschaft ver.di<sup>258</sup> erfahren. Die Prozesse um diese erfolgreichen Initiativen dauerten bis weit nach den Fristen an.

Seitdem ist es jedoch lediglich einer weiteren Initiative gelungen, eine Million Unterstützungsbekundungen vorweisen zu können – und dies sogar vor Ablauf der 12-monatigen Sammelfrist – der Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“. Die Themen der bisher registrierten Initiativen waren breit gefächert und reichten von den Themen Umweltschutz über Verbesserungsforderungen an die EBI, bis hin zu Bildung. Trotz der Unterstützung, die einigen dieser Initiativen in Form von Geld und anderer Hilfen zur Verfügung gestellt wurden, blieben sie alle erfolglos. Es wurden in den Jahren nach der Anfangsphase weniger Initiativen registriert. Bereits 2013, dem zweiten Jahr der EBI, waren acht Initiativen nicht erfolgreich aufgrund fehlender Unterstützungsbekundungen. Dies setzte sich in den darauffolgenden Jahren, wenn auch in geringerer Anzahl, weiter fort (s. Abb.1).

Für die Zukunft der Europäischen Bürgerinitiative stellt sich also die Frage, weshalb erstens in den letzten vier Jahren sehr viel weniger Initiativen als in den ersten Jahren registriert wurden und zweitens, woran diese gescheitert sind. Außerdem ist interessant, wie die Europäischen Institutionen und Organisatoren vergangener Initiativen die Zukunft dieses

---

<sup>257</sup> vgl. Schwartz, „Stop Glyphosate“.

<sup>258</sup> vgl. Bürgerausschuss der Initiative Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!, „Water is a human right! - Supporting organisations“, o. J., <http://www.right2water.eu/supporting-organisations>.

Instruments direktdemokratischer Beteiligung sehen (Punkt 6.1) und was sie und die Organisatoren der bisherigen EBIs als größte Stärken (Punkt 6.2) und Schwächen (Punkt 6.3) ausmachen. Können die Ziele, welche die KOM für die EBI anstrebt, erreicht werden (Punkt 6.4)? Zuletzt werden in diesem Kapitel die geplanten Verbesserungen und Neuerungen der KOM an der VO (EU) Nr. 211/2011 vorgestellt (Punkt 6.5).

## **6.1 Das Design der Europäischen Bürgerinitiative – Berichte von Kommission und Interessensvertretern**

Wie in Art. 22 der VO (EU) Nr. 211/2011 festgelegt, wurde drei Jahre nach in Kraft treten der Verordnung ein Bericht der KOM über die Anwendung ebendieser VO an das EP und den Rat übermittelt. Dies soll auch anschließend im Drei-Jahres-Rhythmus geschehen. Diese Analyse der KOM stützt sich auf die drei vorgelegten Initiativen – „Right2Water“, „One Of Us“ und „Stop Vivisection“ – und die Reaktionen anderer Interessensträger.<sup>259</sup>

Nach Ansicht der KOM wurde die EBI vollständig umgesetzt.<sup>260</sup> Die zwei, zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichtes, erfolgreichen Initiativen bestätigten, dass das Funktionieren der EBI durch die vorhandenen Verfahren und Mechanismen sichergestellt sei.<sup>261</sup> Allerdings stellt die KOM auch fest, dass es insbesondere hinsichtlich der technischen Voraussetzungen Verbesserungsbedarf gibt. Dies hätten die Erfahrungen der Organisatoren gezeigt.<sup>262</sup>

Der jährlich stattfindende „European Citizens’ Initiative Day“ des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses dient insbesondere den Organisatoren vergangener und zukünftiger

Initiativen als Treffpunkt und Plattform, um Informationen und Erfahrungen auszutauschen.<sup>263</sup> An den Tagungen nehmen jeweils auch weitere Interessensvertreter teil. So sprach bspw. die Europäische Bürgerbeauftragte Emily O’Reilly, die auch eine Initiativuntersuchung der EBI gestartet hatte, im April 2014 auf dem European Citizens’

---

<sup>259</sup> vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative, KOM(2015) 145 endg.

<sup>260</sup> vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative, KOM(2015) 145 endg., S. 15.

<sup>261</sup> vgl. ebd., S. 15.

<sup>262</sup> vgl. ebd., S. 15.

<sup>263</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, „ECI DAY 2017: I participate!“, 11. April 2017, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eci-day-2017>.

Initiative Day in Brüssel. Die EBI sei zu Zeiten einer politischen und wirtschaftlichen Legitimitätskrise in Kraft getreten.<sup>264</sup> Durch ihre Untersuchungen sei ans Licht getreten, dass die EBI zu bürokratisch ist. Mehr als fünf Millionen Unionsbürger hätten bereits für eine Initiative unterschrieben, sie als Bürgerbeauftragte stehe hinter diesem Instrument, es sei jedoch noch ständiges Engagement notwendig.<sup>265</sup>

Carsten Berg, der die Publikation „An ECI that Works!“ veröffentlicht hat, sah in der sinkenden Zahl der registrierten Initiativen ein Warnzeichen für eine immer geringere Akzeptanz des Instruments der EBI. Die Auswirkungen des Instruments müssten vergrößert werden, um seinen Einfluss zu verbessern, ansonsten würde die Existenz und Relevanz der EBI gefährdet werden.<sup>266</sup>

Die Direktorin des European Citizen Action Service (ECI Support Centre), Assya Kavrakova, ist der Meinung, es sei nicht verwunderlich, dass die Bürger enttäuscht davon sind, dass 40% der geplanten Initiativen abgelehnt würden.<sup>267</sup> Die EBI sei kein alltägliches Instrument für direktdemokratische Partizipation, deswegen sei es so wichtig, ein benutzerfreundliches Tool, also eine einfachere Version der EBI zu gestalten.<sup>268</sup>

Die Organisatoren von bereits beendeten Initiativen sind sich in dem Punkt einig, dass die EBI zu kompliziert gestaltet ist.<sup>269,270</sup> Um eine Initiative zu starten, müssen zu viele bürokratische Hindernisse überwunden werden, die meist auch kostenintensiv sind, wie etwa die Online-Sammelsysteme. Auch dass die KOM keinen Rechtsaktvorschlag initiieren muss, nachdem eine Initiative erfolgreich beendet wurde, Sorge dafür, dass sie kein ernstzunehmendes Instrument sei, um die Bürger in das Agenda-Setting der EU zu integrieren.<sup>271</sup> Hinzu kommt die geringe Bekanntheit des Instruments in der Bevölkerung. Viele Organisatoren mussten eigenen Angaben zufolge potenzielle Unterzeichner zuerst darüber aufklären, was eine Europäische Bürgerinitiative sei und was sie bewirken könnte,

---

<sup>264</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Building Up Success* (Brüssel, 2014), [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eci-day\\_report.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eci-day_report.pdf), S. 2.

<sup>265</sup> vgl. ebd.

<sup>266</sup> vgl. ebd., S. 4.

<sup>267</sup> vgl. ebd., S. 1.

<sup>268</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Building Up Success* (Brüssel, 2014), S. 1.

<sup>269</sup> vgl. Jourdan, „Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring a Pathway towards Emancipatory Welfare Conditions in the EU“, S. 44.

<sup>270</sup> vgl. Aghte, „30km/h - Making Streets Liveable!“, S. 47.

<sup>271</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Forging Change* (Brüssel, 2016), S. 4.

bevor diese die Initiative unterstützten. Die größeren und kleineren Schwächen und Probleme führten dazu, dass weniger Initiativen registriert würden. Außerdem sei es durch mangelnde Bekanntheit und Einfluss schwierig, Unterstützungsbekundungen zu sammeln.  
272,273

Aus diesem Grund wurde die Ankündigung der Überarbeitung der VO (EU) Nr. 211/2011 auf dem ECI Day 2017 von allen Beteiligten begrüßt.<sup>274</sup>

## 6.2 Stärken der Europäischen Bürgerinitiative

Die größte Stärke der EBI ist wohl, dass sie existiert. Sie bringt eine neue Dimension der Bürgerbeteiligung in die Politik der Union ein. Durch sie ist es Unionsbürgern erstmals möglich, direkt Forderungen an die KOM – dem einzigen Organ innerhalb der Union mit Initiativrecht – zu stellen. Das Instrument der Bürgerinitiative erweitert und bereichert so die Demokratie in der Union.<sup>275</sup> Auch kann sie, wenn sie praktikabel gestaltet ist, zu einer höheren Akzeptanz der EU und ihrer Institutionen beitragen.

Das Ziel der EBI ist größere Bürgerbeteiligung. Sie soll die transnationale Kommunikation erweitern, Zusammenschlüsse von Bürgern aus allen MS fördern und dadurch auch neue Netzwerke schaffen. Selbst im Falle einer Ablehnung zeigt sich, dass viele Bürger für dieselben Themen und Ziele einstehen, was ebendieser transnationalen Kommunikation und Zusammenschließung zuträglich ist. Auch wird den europäischen Institutionen ein Zeichen gesendet, welche Themen zumindest einem Teil der Bevölkerung wichtig sind, wo sie Probleme sehen und wie sie diese angehen möchten. Nicht nur erfolgreiche Initiativen könnten so Einfluss auf die EU-Politik nehmen.<sup>276</sup> Durch die Registrierung und selbst die Ablehnung, kann die öffentliche Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Thema gelenkt werden. Dies wiederum könnte Diskussionen auf Unionsebene auslösen und die gesellschaftliche

---

<sup>272</sup> vgl. Prisca Merz, „End Ecocide in Europe“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 40.

<sup>273</sup> vgl. Jerry van den Berge, „Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good!“, in *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, hg. von Carsten Berg und Janice Thomson (Alfter, 2014), S. 22.

<sup>274</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *ECI Day 2017: I participate!* (Brüssel, 2017), S. 1.

<sup>275</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Forging Change*, S. 1.

<sup>276</sup> vgl. ebd., S. 2.

Wahrnehmung verändern. Ein Beispiel hierfür ist die Initiative „Stop TTIP“ (ausführlich erläutert in Kapitel 7), welche zwar von der KOM zunächst abgelehnt wurde, doch trotzdem Unterstützung aus der Bevölkerung erhielt und weiterhin wahrgenommen wurde.

So könnte durch die EBI auch das Bewusstsein für eine gemeinsame europäische Identität gestärkt und eine europäische Öffentlichkeit geschaffen werden, die sowohl auf lokaler, nationaler, als auch transnationaler Ebene agiert.<sup>277</sup>

Die EBI scheint von den Institutionen der Union als Mittel zur Bürgerbeteiligung anerkannt zu werden, die Anhörungen im EP konnten bei allen vier erfolgreichen Initiativen problemlos durchgeführt werden, es wurden selbst Expertenmeinungen gehört. Auch die Bürgerbeauftragte O'Reilly betonte auf dem ECI Day 2014, dass die EBI der Schlüssel zu mehr Bürgerbeteiligung in der EU sei.<sup>278</sup> Der EWSA, welcher als Unterstützer und Mentor für die Organisatoren gesehen werden kann, bietet wie zuvor erwähnt Übersetzungsdienste an, um die Bürgerrausschüsse zu erleichtern.<sup>279</sup> Außerdem lädt er einmal jährlich zu einer Konferenz – dem Tag der European Citizens' Initiative Day. Die EBI wird somit auch auf Unionsebene als Instrument zur Förderung der Bürgerbeteiligung unterstützt und anerkannt. Dies ist zwar keine Stärke per se, jedoch zeigt die Unterstützung der EBI auf Unionsebene und dass dieses Instrument und dessen Weiterentwicklung durch eine Überarbeitung der Verordnung mitgetragen wird. Diese Akzeptanz stärkt die EBI insofern, als dass auch andere Institutionen bereit sind, die KOM und die Organisatoren zu unterstützen. Durch die Äußerungen der Institutionen und Organisatoren zeigt sich aber auch, dass der Forderung nach einer Überarbeitung der Verfahren nachgegangen werden sollte, um das Instrument der EBI zu stärken.

### **6.3 Schwächen der Europäischen Bürgerinitiative**

Neben den technischen Schwächen des Verfahrens werden auch die fehlende Transparenz der Entscheidung über Registrierungsanträge von geplanten Initiativen, sowie das

---

<sup>277</sup> vgl. ebd., S. 1.

<sup>278</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Building Up Success*, S. 2.

<sup>279</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative*, S. 21.

Ausbleiben von konkreten Vorschlägen von Rechtsakten und mangelnde Nachbereitung von den Organisatoren bereits beendeter Initiativen kritisiert.<sup>280</sup>

Die Registrierung einer geplanten Initiative hängt stark von der Agenda der KOM und aktuellen Ereignissen ab, wie bereits in Kapitel 4.1 erwähnt. Im Falle einer Ablehnung ist es möglich, sich an die Europäische Bürgerbeauftragte oder den EuGH zu wenden (s. Kapitel 7). Allerdings bedeutet dies, weitere Zeit und Kosten aufzuwenden. Da der Bürgerausschuss als Zusammenschluss von Privatpersonen gedacht ist und Initiativen größtenteils auf Freiwilligenbasis organisiert werden, die eventuell hierfür keine Ressourcen aufbringen können, gestaltet sich dies eher schwierig. So bemängelt auch der EWSA, dass die Zulassungsvoraussetzungen für Initiativen zu streng ausgelegt würden, bis 2016 seien rund 40% der Registrierungsanträge abgelehnt worden.<sup>281</sup>

Um bereits vor dem Registrierungsantrag einzuschätzen, ob die geplante Initiative in den Handlungsrahmen der KOM fällt, wäre es für die Organisatoren sinnvoll, Rechtsberatung in Anspruch zu nehmen. Hierfür könnten auch weitere Informationen über den Test der KOM zur rechtlichen Zulässigkeit einer geplanten Initiative hilfreich sein. Diese Informationen könnten dazu beitragen, dass weniger unzulässige Registrierungsanträge gestellt werden – ein Zugewinn für die KOM, wie auch die Organisatoren dieser Initiativen.

Auch folgte auf keine der vier erfolgreichen Initiativen ein Legislativvorschlag der KOM. Somit hatten die Organisatoren ihre Initiativen zwar erfolgreich beendet, es blieb jedoch die von ihnen erhoffte Reaktion aus. Die EBI hat sich also bisher nicht als erfolgreiches Instrument gezeigt, um direkt Gesetzesinitiativen anzustoßen.

Eine Nachbereitung nach Abschluss der Initiative und erfolgter Antwort der KOM findet nicht statt, was für die Organisatoren zusätzlich den Eindruck verstärkt, die EBI sein kein richtiges und wichtiges Instrument zur Bürgerbeteiligung.<sup>282</sup>

Dies sind zwar keine Schwächen des Verfahrens, doch zeigen diese Punkte, dass die Erwartungen an die EBI teilweise nicht erfüllt werden können. Hilfreich könnte auch in diesem Bereich eine Überarbeitung der EBI bzw. größere Transparenz von Seiten der KOM sein.

---

<sup>280</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Forging Change*, S. 2.

<sup>281</sup> vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Europäische Bürgerinitiative (Überarbeitung)“ vom 21. Oktober 2016, ABl. 2016 C 389, Punkt 3.10.2.

<sup>282</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Forging Change*, S. 2.

Um ihr volles Potenzial ausschöpfen zu können, sollten auch die Schwächen in Bezug auf Unklarheiten beseitigt werden. Die Organisatoren bedauern etwa, dass sie Aufklärungsarbeit über das Instrument der EBI leisten mussten, da ein öffentliches Bewusstsein für diese Möglichkeit der Partizipation noch nicht ausgereift ist. Statt die Ziele und Forderungen ihrer Initiative zu bewerben, müssten sie zunächst das Instrument selbst erklären. Durch diese Hürden, die nicht dem Design der EBI, sondern fehlender Öffentlichkeitsarbeit durch die KOM geschuldet sind, gehe zunehmend das Interesse an dieser Möglichkeit der Bürgerbeteiligung verloren.<sup>283</sup>

In seiner Stellungnahme vom 21. Oktober 2016 bemerkt der EWSA, die EBI könne ihr Potenzial aufgrund einer überarbeitungsbedürftigen Verordnung nicht voll entfalten. Aus diesem Grund brachte der Ausschuss einige Vorschläge ein, die nach seiner Auffassung diese Probleme beheben könnten.<sup>284</sup> Der Bürgerausschuss solle bspw. rechtliche Anerkennung erhalten, was die rechtliche Haftung begrenzen würde.<sup>285</sup> Die beiden Kontaktpersonen einer Initiative sind durch das momentane Design der EBI persönlich haftbar zu machen. Auch sei es für einen Bürgerausschuss schwierig, so Prisca Merz, Organisatorin der Initiative „Stoppen wir den Ökozid in Europa: Eine Bürgerinitiative, um der Erde Rechte zu verleihen“, ohne einen klaren Rechtsstatus Spenden zu sammeln. Es ist zudem aufgrund der verschiedenen Herkunftsländer der Mitglieder oft nicht möglich, eine eigens für die Initiative geschaffene Organisation zu gründen.<sup>286</sup> Eine Beseitigung dieser Unklarheiten könnte es den Bürgerausschüssen zukünftig erleichtern, finanzielle Förderung zu erhalten und Fragen zur rechtlichen Haftung zu beseitigen.

Für den Bürgerausschuss ist es neben diesen Problemen, auch hinsichtlich der technischen Probleme schwierig, eine erfolgreiche Initiative durchzuführen, insbesondere, wenn er keine Unterstützung durch Netzwerke oder Organisationen erhält. Diese im Folgenden näher erläuterten Herausforderungen wurden auch teilweise bereits von der KOM in ihrem Fortschrittsbericht 2015 benannt<sup>287</sup> und sollen im Rahmen der Überarbeitung der VO (EU)

---

<sup>283</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Forging Change*, S. 3.

<sup>284</sup> vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 21. Oktober 2016, ABl. 2016 C 389.

<sup>285</sup> vgl. ebd., Punkt 1.4.2.

<sup>286</sup> vgl. Merz, „End Ecocide in Europe“, S. 39.

<sup>287</sup> s. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative, KOM(2015) 145 endg.

Nr. 211/2011 verbessert werden.<sup>288</sup> Andere Hürden wurden nur von Organisatoren vergangener Initiativen oder anderer EU-Institutionen bemängelt, ob die KOM auf deren Forderungen eingeht, wird sich zeigen.

Wie in Kapitel 5.4 bereits erläutert, ist es manchen Unionsbürgern unter bestimmten Bedingungen nicht möglich, ihre Unterschrift abzugeben. Um die EBI weiter zu stärken, indem allen Bürgern eine Teilnahme ermöglicht wird, wäre es sinnvoll, die MS zu ermutigen, die erforderlichen Angaben für eine Unterstützungsbekundung weiter anzugleichen. Die Einschränkungen, denen einige Unionsbürger diesbezüglich unterworfen sind, werfen dementsprechend die Frage nach der Vereinbarung mit den Rechten als Unionsbürger auf. Die Möglichkeit, eine EBI zu unterstützen ist in Art. 11 EUV festgelegt. Bei gleichzeitiger Ausübung der ebenso in den Verträgen festgelegten Freizügigkeit ist es allerdings den Staatsbürgern Irlands und Großbritanniens nicht möglich, eine Initiative zu unterstützen. Um allen Unionsbürgern die Ausübung der ihnen zustehenden Rechte zu ermöglichen, bedarf es einer Anpassung der Modalitäten für die Abgabe einer Unterstützungsbekundung. Einige Organisatoren beklagten auch, dass Bürger ihre Initiative unterstützen wollten, jedoch nicht bereit waren, private Angaben wie bspw. ihre persönliche Identifikationsnummer zu nennen. Die Unterstützer würden aus diesem Grund teilweise das hierfür vorgesehene Feld nicht ausfüllen, was unweigerlich dazu führt, dass die Unterstützungsbekundung ungültig ist.<sup>289</sup> Für die Sammlung von Unterschriften auf Papier ist für jeden MS ein eigenes Formular notwendig. Dies liegt einerseits an den verschiedenen Angaben, die die Angehörigen der jeweiligen MS machen müssen, andererseits an der späteren Verifikation der Unterschriften. Diese werden getrennt in jedem MS geprüft, es ist also in der Regel nicht möglich, die Unterschriften von Unionsbürgern, die in verschiedenen MS wohnhaft sind, in einem Formular zu sammeln (genauer hierzu in Punkt 5.9). Findet die Sammlung von Unterschriften in einem MS statt, etwa in Fußgängerzonen, ist dies höchstwahrscheinlich kein Problem, da dort hauptsächlich Bürger des entsprechenden MS zugegen sind. Werden jedoch etwa bei europäischen bzw. internationalen Veranstaltungen Unterstützungsbekundungen gesammelt, könnte dies durchaus zu Verwirrung führen. Das könnte für die Organisatoren letztendlich bedeuten, dass einige Unterschriften ungültig sind, da die Unterzeichner das falsche Formular gewählt haben. Aus diesen Gründen würde die

---

<sup>288</sup> vgl. Europäische Kommission, *Revision of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* (Brüssel, 2017).

<sup>289</sup> vgl. Varrica, „Stop Vivisection“, S. 30.

Vereinheitlichung der geforderten persönlichen Daten für die Unterstützungsbekundung die Sammlung von Unterschriften vereinfachen. Zudem könnte der Verzicht auf bspw. die Identifikationsnummer mehr Unionsbürger dazu bewegen, ihre Unterschrift abzugeben.

Die größte Schwäche des Verfahrens scheint jedoch das Online-Sammelsystem zu sein, die meisten Organisatoren konnten erst Monate nach der Registrierung mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen beginnen. So fordern die Organisatoren der Initiative „Stoppen wir den Ökozid in Europa: Eine Bürgerinitiative, um der Erde Rechte zu verleihen“ konkret die Verbesserung von Fehlermeldungen, diese seien unklar und die Unterstützer könnten daraus nicht ersehen, welchen Fehler sie bei der Angabe ihrer persönlichen Daten gemacht haben.<sup>290</sup> Außerdem sollte eine Bestätigungs-E-Mail an die Unterstützer verschickt werden, um diese darüber zu informieren, dass sie die Initiative erfolgreich unterstützt haben.<sup>291</sup> Auch die Initiative „30km/h – macht die Straßen lebenswert!“ konnte aufgrund von Programmierungsfehlern erst fünf Monate nach Registrierung der Initiative beginnen, wobei Unterstützer selbst nach Behebung dieser Probleme Fehlermeldungen erhielten.<sup>292</sup>

Der sofortige Beginn der Sammelfrist nach Registrierung der Initiative, sowie die Probleme mit der Einrichtung des Sammelsystems, waren der Grund für die Organisatoren der Initiative „Mutter, Vater, Kinder“, die 12-monatige Frist für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen nicht zu akzeptieren.<sup>293</sup> Auch die Organisatoren anderer Initiativen klagten über Probleme bei der Einrichtung und die dadurch verzögerte Möglichkeit, ihre Initiative zu bewerben und online unterzeichnen zu lassen. Der EWSA fordert in seiner Stellungnahme vom 21. Oktober 2016, dass den Bürgerausschüssen die Möglichkeit eingeräumt werden solle, die Sammlung von Unterstützungsbekundungen zu einem Zeitpunkt ihrer Wahl einzuleiten.<sup>294</sup> Da die Frist für die Sammlung sofort mit der Registrierung der Initiativen beginnt, die meisten Organisatoren jedoch zunächst das Online-Sammelsystem zertifizieren und in Betrieb nehmen müssen und dies scheinbar in vielen Fällen nicht problemlos geschieht, könnte ein festgelegtes Datum für den Beginn der Frist dem Problem der verzögerten Unterschriftensammlung Abhilfe verschaffen.

---

<sup>290</sup> vgl. Merz, „End Ecocide in Europe“, S. 38.

<sup>291</sup> vgl. Jourdan, „Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring a Pathway towards Emancipatory Welfare Conditions in the EU“, S. 44.

<sup>292</sup> vgl. Aghte, „30km/h - Making Streets Liveable!“, S. 48.

<sup>293</sup> vgl. Bürgerausschuss der Initiative Vater, Mutter, Kind, „Mum, Dad & Kids“.

<sup>294</sup> vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 21. Oktober 2016, ABl. 2016 C 389, Punkt 1.4.1.

Eine Überarbeitung des Online-Sammelsystems, sowie eine Vereinheitlichung der erforderlichen Daten in den MS scheinen somit die dringlichsten Punkte, um die Sammlung von Unterstützungsbekundungen möglichst für alle Unionsbürger leicht zugänglich und somit das Instrument der EBI effizient nutzbar zu machen.

Maßnahmen, die auch ohne Überarbeitung der VO möglich seien, sollten zudem schnellstmöglich ergriffen werden, um das Instrument wirksamer und benutzer-freundlicher zu gestalten. Hierzu gehörten einfache und klare Regeln für ein transparentes Anmeldeverfahren und ausführliche Antworten bei einer Ablehnung. Mögliche Lösungen sollten aufgezeigt werden, wenn eine geplante Initiative abgelehnt wurde, die dann umgestaltet und erneut präsentiert werden können, so der EWSA in seiner Stellungnahme vom 21. Oktober 2016.<sup>295</sup> Außerdem sei es ein wichtiger Punkt, für die Aufklärung und Sensibilisierung der Bürger bezüglich der EBI zu sorgen. Auch eine Möglichkeit für die Bürgerausschüsse zu schaffen, die Unterzeichner über die Ergebnisse und Entwicklungen zu informieren, sei wichtig. Zudem sollten die wesentlichen Kosten im Rahmen der Kampagne übernommen werden, um grundsätzlich allen Unionsbürgern die Registrierung einer Initiative zu gewährleisten.<sup>296</sup>

#### **6.4 Können die Ziele der Kommission für die Europäische Bürgerinitiative erreicht werden?**

Die EBI soll es den Bürgern ermöglichen, sich am demokratischen Leben der Union zu beteiligen. Auf diese Weise haben sie die Möglichkeit, ihre Anliegen an die KOM zu richten und so im besten Fall Einfluss auf die politische und gesetzgeberische Tagesordnung der Union zu nehmen.<sup>297</sup> Seitdem das Instrument der EBI den Unionsbürgern zur Verfügung steht, waren allerdings nur vier Initiativen erfolgreich. Aus diesen ging wiederum kein Legislativvorschlag der KOM hervor. Die erste erfolgreiche sowie die aktuellste Initiativen – „Right2Water“ und „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ – konnten dahingehend Erfolge verbuchen, dass sich die KOM

---

<sup>295</sup> vgl. ebd., Punkt 1.5.1.

<sup>296</sup> vgl. ebd., Punkt 1.6.

<sup>297</sup> vgl. Europäische Kommission und Directorate-General Communication, *Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative*, S. 1.

verpflichtet hat, als Reaktion auf die Initiative weitere Maßnahmen hinsichtlich der Forderungen zu ergreifen.

Grund für das Scheitern der anderen 18 Initiativen war laut den Organisatoren unter anderem das Verfahren selbst. Wie im Punkt zuvor beschrieben, kritisieren diese besonders die technischen Abläufe der EBI. So sind die Probleme, die erwartet wurden, letztendlich eingetreten<sup>298</sup> – nämlich die Schwierigkeiten mit dem Online-Sammelsystem und die mangelnde Bereitschaft der KOM, Rechtsakte auf Grundlage von Initiativen vorzuschlagen.

Nicht außer Acht gelassen werden darf jedoch, dass auch eine erfolgreiche Initiative lediglich Ausdruck einer Minderheit ist. Eine Million Unterstützungsbekundungen stellen zwar unionsweites Interesse zu einem Thema dar, können jedoch keine Aussage über die Meinung der Gesamtbevölkerung der Union treffen, da dies lediglich 0,2% der ca. 500 Millionen Einwohner der EU sind.<sup>299</sup> Gleichwohl ist es notwendig, dass die Ideen und Ziele der Initiativen bei Erfolg eine ernsthafte Auseinandersetzung nach sich ziehen müssen. Es wird jedoch auch deutlich, dass die Entscheidung der KOM für oder gegen die Einleitung weiterer Schritte nicht nur auf dieser Minderheitenmeinung basieren kann, sondern neben den politischen und rechtlichen Verpflichtungen auch die Ansichten der übrigen Unionsbürger bestmöglich vertreten muss. Daher kann ein Legislativvorschlag keine zwingende Konsequenz eines solchen Instruments sein.

Die VO (EU) Nr. 211/2011, welche die Verfahren und Bedingungen festlegt, wird in kommender Zeit überarbeitet werden, die Ankündigungen der KOM werden im nächsten Punkt erläutert. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine „starke“ EBI überhaupt gewollt ist. Sollten durch verbesserte Abläufe mehr Initiativen erfolgreich sein und die öffentliche Aufmerksamkeit für das Instrument und die entstehenden Initiativen steigen, bedeutet dies für die KOM auch, dass ihr Agenda-Setting stärker beeinflusst werden kann.

Andererseits ist es fraglich, ob eine schwach konzipierte EBI tatsächlich ein Anreiz für mehr Bürgerbeteiligung und transnationale Diskussionen sein kann. Die Zahl der registrierten Initiativen fiel bis 2016 stetig und diese konnten jeweils nur einen Bruchteil der erforderlichen Unterstützungsbekundungen vorweisen. Um zu verhindern, dass die EBI als Instrument direktdemokratischer Partizipation bedeutungslos wird und nicht mehr genutzt

---

<sup>298</sup> vgl. Szeligowska und Mincheva, „The European Citizens’ Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle“, S. 280.

<sup>299</sup> vgl. Hrbek, „Die Europäische Bürgerinitiative“, S. 45.

wird, könnte es sinnvoll sein, sie zu stärken. Die Organisatoren planten die Initiativen mit dem Ziel, einen Legislativvorschlag in ihrem Bereich zu erreichen. Dies führt für ihre Unterstützer dazu, einen Politikwechsel zu erwarten. Ein Vorschlag für einen Rechtsakt wurde allerdings in keinem der drei Fälle initiiert. Aus diesem Grund sollte Klarheit darüber geschaffen werden, dass die EBI ein Instrument zum Agenda-Setting ist, dass also die Forderungen von den politischen Entscheidungsträgern – in diesem Fall die KOM – geprüft werden. Aufmerksamkeit für diese Forderungen zu erlangen, ist ein wichtiges Element im Agenda-Setting Prozess.<sup>300</sup> Die KOM behandelte die erfolgreichen Initiativen eher als ein Tool für den öffentlichen Dialog. Da das erhoffte Ergebnis einer Initiative jedoch der Vorschlag für einen Rechtsakt ist, wurden die Hoffnungen der Organisatoren enttäuscht. Einige Organisatoren warfen der KOM aus diesem Grund Missstände in der Verwaltungstätigkeit und Missachtung der Demokratie vor.<sup>301</sup> Eine Klarstellung, welchen Zweck die EBI als Instrument haben soll sorgt nicht nur dafür, dass die Organisatoren ihre Erwartungen anpassen können, sondern helfen auch der KOM, dass die EBI sich in die von ihr gewünschte Richtung entwickeln kann.

Eine Stärkung der EBI würde auch bedeuten, dass die öffentliche Wahrnehmung der EBI größer werden muss. Die Aufgabe der KOM wäre es in diesem Fall, das Instrument zu bewerben und die Bürger zu ermutigen, es zu nutzen. Zudem könnte die Zusammenarbeit von und mit Organisatoren, Netzwerken und Interessensvertretern verstärkt werden.

Wichtig ist auch ein Follow-Up Prozess nach Abschluss der Initiative. Sobald die KOM ihre Mitteilung zu ihren rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen vorgelegt hat, ist die Initiative abgeschlossen. Die Organisatoren werden nicht in die weiteren Schritte, die die KOM evtl. veranlasst, einbezogen. Dies gilt ebenso für abgelehnte Registrierungsanträge, welche in vielen Fällen mit dem Satz „Die von Ihnen geplante Bürgerinitiative liegt offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen,“<sup>302</sup> begründet werden. Eine bessere Kommunikation und ausführlichere Erklärungen könnten dazu führen, dass die Organisatoren ihre Initiativen, hinsichtlich des Themas o.ä., überarbeiten. Dies ist bspw. im Falle der zunächst abgelehnten Initiative „Bedingungsloses Grundeinkommen“ (BGE) -

---

<sup>300</sup> vgl. Sebastiaan Princen, „Agenda-Setting Strategies in EU Policy Processes“, *Journal of European Public Policy* 18, Nr. 7 (Oktober 2011): S. 928f, doi:10.1080/13501763.2011.599960.

<sup>301</sup> vgl. Berg und Głogowski, „Heavy Stones in the Road: The ECI in Practice“, S. 200.

<sup>302</sup> vgl. Beschluss der Kommission 2017/2000 vom 22. März 2017.

Erforschung eines Weges zu emanzipatorischen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen in der EU“ geschehen, siehe hierfür Kapitel 7. Auch könnte die KOM durch eine ausführliche Begründung die Organisatoren dahingehend unterstützen, dass sie sich evtl. für ein anderes Instrument, wie etwa eine Petition an das EP, entscheiden könnten, welches sich für ihre spezielle Forderung besser eignet.

Falls das Design der EBI dahingehend verbessert wird, dass sie für alle Beteiligten ein leicht zugängliches und verständliches Instrument wird, könnte das Ziel „mehr Bürgerbeteiligung“ durchaus erreicht werden.

## **6.5 Ziele der Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011**

Viele der Organisatoren sprechen sich, wie bereits erwähnt, für einen festgelegten Startpunkt für den Beginn der Unterschriftensammlung aus. Die Frist würde dann nicht sofort mit Registrierung der Initiative beginnen, sondern zu einem selbstgewählten späteren Zeitpunkt. Hierdurch könnte den Organisatoren eine bessere Koordination ihrer Aufgaben ermöglicht werden, etwa die Zertifizierung des Online-Sammelsystems in den verschiedenen MS oder die Übersetzung der Initiative. Allerdings sollte die Sammlung von Unterstützungsbekundungen zeitnah nach der Registrierung beginnen, um zu verhindern, dass das Verfahren sich verzögert.

Der erste Vizepräsident der KOM, Frans Timmermans, erklärte auf dem ECI Day 2017, dass die VO (EU) Nr. 211/2011 überarbeitet werden würde.<sup>303</sup> Die KOM kündigte schließlich in ihrem am 18. Mai 2017 veröffentlichten Fahrplan Überarbeitungen der VO in verschiedenen Feldern an, da die EBI nicht ihr volles Potenzial ausschöpfe und somit Gefahr laufe, immer weniger genutzt zu werden. Ziel dieser Überarbeitung sei die Verbesserung der Arbeitsweise der EBI um einen leichteren Zugang und weniger Aufwand für die Organisatoren und Unterstützer zu gewährleisten.<sup>304</sup>

Zu den zu verbessernden Bereichen gehören die fehlende Klarheit und Transparenz in der Registrierungsphase, sowie die in diesem Zusammenhange hohe Ablehnungs-rate von geplanten Initiativen. Des Weiteren sollen die Divergenzen zwischen den MS bei den

---

<sup>303</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, „ECI DAY 2017: I participate!“, 11. April 2017, S. 3.

<sup>304</sup> vgl. Europäische Kommission, *Revision of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* (Brüssel, 2017).

Anforderungen an persönlichen Daten zur Unterstützung einer Initiative behandelt werden. Ein weiterer Bereich, der in der Überarbeitung behandelt werden soll, ist die fehlende Rechtspersönlichkeit des Bürgerausschusses. Auch sollen Probleme im Lebenszyklus einer EBI behoben werden, insbesondere zwischen dem Datum der Registrierung und dem Start der 12-monatigen Sammlung von Unterstützungsbekundungen. Verbesserungsbedarf wurde auch im Bereich der Online-Sammlung von Unterschriften ausgemacht, hier vor allem das Einrichten und Warten des Systems durch die Organisatoren und die Zertifizierung der Systeme durch die nationalen Behörden. Als letzten Punkt nennt die KOM die Untersuchung und den Follow-Up Prozess von erfolgreichen Initiativen.<sup>305</sup>

Für die Überarbeitung werden auch Interessenvertreter konsultiert (wie in Punkt 3.1 erläutert), zu denen Organisatoren, die zuständigen Behörden der MS und die Unionsbürger – die Zielgruppe des Instruments EBI – gehören. Die öffentliche Konsultation zur EBI ist vom 24. Mai bis zum 16. August 2017 zugänglich. In dieser werden die im Fahrplan der KOM genannten Bereiche abgedeckt, zu denen Fragen beantwortet und eigene Anmerkungen gemacht werden können.<sup>306</sup>

Die KOM sieht zudem mehrere Studien vor, die bis zum dritten Quartal 2017 durchgeführt werden sollen. Diese sollen die benötigten persönlichen Daten, die für eine Unterstützungsbekundung notwendig sind, sowie die Möglichkeit der Benutzung eines elektronischen Identitätsnachweises und Verbesserungen der technischen Spezifikationen des Online-Sammelsystems untersuchen.<sup>307</sup> Wie genau diese Studien verfahren, wird nicht beschrieben.

Die EBI liegt in ausschließlicher Verantwortung der KOM hinsichtlich sowohl Registrierung als auch Entscheidung. Der EWSA stellt den Organisatoren bereits seit 2014 einen Übersetzungsdienst für die Beschreibungen der Initiativen zur Verfügung. Auch andere Institutionen könnten die KOM und die Organisatoren im Vor-Registrierungsprozess unterstützen und entlasten, so der Carmen Preising, Referats-leiterin „Work Programme and Stakeholder Consultation“ des Generalsekretariats der KOM.<sup>308</sup>

---

<sup>305</sup> vgl. ebd.

<sup>306</sup> vgl. Europäische Kommission, *Öffentliche Konsultation zur Europäischen Bürgerinitiative* (Brüssel, 2017), [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative\\_de](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_de).

<sup>307</sup> vgl. Europäische Kommission, *Revision of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* (Brüssel, 2017).

<sup>308</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative: more impact*,

Der EWSA kritisierte zudem in seiner Stellungnahme vom 21. Oktober 2016, dass die Zulassungsvoraussetzungen für eine EBI zu streng ausgelegt würden. Auch eine rechtliche Hilfestellung vor der Registrierung könne den Organisatoren helfen. So könnten mehr Initiativen zugelassen werden und eine Überarbeitung der Forderungen, wie beispielsweise bei der Initiative „Bedingungsloses Grundeinkommen“, würde nicht mit einer Neuregistrierung einhergehen.<sup>309</sup> Dies ließe sich auch mit der partiellen Registrierung von Initiativen ermöglichen, so könnten unzulässige Teile bei der Registrierung ausgelassen werden.<sup>310</sup>

Die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit einer Initiative könnte auch erst nach Abschluss der Unterschriftensammlung geschehen, wenn die Vorlage dieser bei der KOM bestätigt wird. Allerdings könnte dies ermöglichen, dass (evtl. massenweise) unrechtmäßige Registrierungsanträge eingereicht werden können, die beispielsweise schikanöse oder gegen die Werte der Union verstoßende Forderungen stellen. Wenn Anträge ohne Überprüfung zugelassen werden, könnte ebenjenen Initiativen auf europäischer Ebene Raum zur Diskussion und Aufmerksamkeit gegeben werden.

Die KOM könnte die Auslegung der Zulassungsvoraussetzungen allerdings in zuvor erwähnter Weise lockern, um den Organisatoren diese erste Hürde zu erleichtern und dadurch möglicherweise die Nutzung dieses Instruments zu fördern.

Carsten Berg, Herausgeber der Veröffentlichung „An ECI That Works!“, betonte am ECI Tag 2014, die EBI sei das erste Instrument seiner Art, das es Unionsbürgern ermöglicht, Grenzen zu überqueren und sich transnational zusammenzuschließen.<sup>311</sup>

---

*simpler rules* (Brüssel, 2016), S. 2.

<sup>309</sup> vgl. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 21. Oktober 2016, ABl. 2016 C 389.

<sup>310</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *ECI Day 2017: I participate!*, S. 3.

<sup>311</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *European Citizens' Initiative Day: Building Up Success*, S. 4.

## 6.6 Ablauf der Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011

Neben der Konsultation der Interessensvertreter sieht der Fahrplan der KOM zur Überarbeitung der VO (EU) Nr. 211/2011 auch mehrere Studien vor, die bis zum 30. September 2017 abgeschlossen sein sollen.<sup>312</sup> Diese sind eine Studie über die erforderlichen Daten von Unterzeichnern einer Initiative, eine Studie über die Benutzung eines elektronischen Identitätsnachweises, sowie eine Studie über die Verbesserung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme.<sup>313</sup>

Nachdem sowohl die Konsultation der Interessensvertreter als auch die Studien abgeschlossen sind, soll der Prozess der Überarbeitung im Herbst 2017 starten, so Timmermans auf dem ECI Day 2017. Der Erfolg dieser Überarbeitung hänge aber auch mit dem Verantwortungsbewusstsein der MS zusammen und ob diese ihre Rolle in der EBI anerkennen.<sup>314</sup>

Am 13. September 2017 wurde von der KOM schließlich der Vorschlag für eine überarbeitete Verordnung der EBI veröffentlicht, siehe hierzu Kapitel 7.

## 7 Aktuelle Entwicklungen: Neuregistrierung von Initiativen und der Vorschlag für eine neue Verordnung

Die beiden Initiativen „Stop TTIP“ und „Minority SafePack“ wurden zunächst von der KOM abgelehnt. Nachdem die Organisatoren beider Initiativen erfolgreich gegen die jeweilige Ablehnung geklagt hatten, konnten sie im Jahr 2017 doch registriert werden.

Am 10. Juli 2017 wurde die Initiative „**Stop TTIP**“ registriert. Bislang sind keine Übersetzungen verfügbar, auch ist es zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich, eine Unterstützungsbekundung abzugeben. Die Forderung der Initiative ist die Verhinderung der Handelsabkommen TTIP und CETA, da diese nach Auffassung der Organisatoren in verschiedenen Punkten eine Gefahr für die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit darstellten. Deshalb soll die KOM nach Willen der Organisatoren dem Rat empfehlen, das

---

<sup>312</sup> vgl. Europäische Kommission, *Revision of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative* (Brüssel, 2017), S. 2.

<sup>313</sup> vgl. ebd., S. 2.

<sup>314</sup> vgl. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, *ECI Day 2017: I participate!*, S. 3.

Verhandlungsmandat für TTIP zurückzuziehen und das CETA-Abkommen nicht abzuschließen. Vertragsgrundlage hierfür seien Art. 207 AEUV (Gemeinsame Handelspolitik) und Art. 218 AEUV (Internationale Übereinkünfte).<sup>315</sup>

Der Registrierungsantrag der Initiative wurde am 10. September 2014 abgelehnt.<sup>316</sup> Die Ablehnung wurde damit begründet, dass die Entscheidung des Rates, die Verhandlungen zu eröffnen, ein vorbereitender Akt sei. Dies würde lediglich zwischen den Institutionen der Union rechtliche Auswirkungen haben und in keiner Weise Unionsrecht verändern. Die vorbereitenden Entscheidungen des Rates, welche die Eröffnung von internationalen Verhandlungen autorisieren, fielen somit nicht unter Art. 11 Abs. 4 EUV. Insofern die Initiative auch so verstanden werden kann, die KOM zu bitten, keine Vorschläge für Entschlüsse des Rates zur Unterzeichnung und/oder Abschluss der TTIP-Verhandlungen einzureichen, stellte die KOM in ihrer Antwort auf die EBI auch fest, dass eine solche Initiative nach Art. 2 Punkt 1 der VO (EU) Nr. 211/2011, die KOM nur dazu auffordern kann, eine Gesetzesinitiative zu starten. Sofern sie nicht durch einen Vorschlag für eine Legislativinitiative die Umsetzung der Verträge fordere, sei die Registrierung einer EBI nicht zulässig.<sup>317</sup>

Die Organisatoren der Initiative erhoben darauf hin Klage auf Nichtigerklärung dieses Beschlusses nach Art. 263 AEUV. Dieser Klage wurde vom EuG stattgegeben, der Beschluss der Ablehnung der Initiative „Stop TTIP“ wurde am 10. Mai 2017 für nichtig erklärt.<sup>318</sup> Die Initiative wurde daraufhin im Juli 2017 registriert.<sup>319</sup> Die Forderung, das CETA-Abkommen nicht zu unterzeichnen ist allerdings in der Zwischenzeit gegenstandslos geworden, es wurde am 30. Oktober 2016 unterzeichnet. Die Initiative wurde aus diesem Grund unter der Voraussetzung registriert, dass sie darauf abzielt, andere Vorschläge und Empfehlungen zu Rechtskaten zu unterbreiten und nicht mehr den Rat dazu auffordert, das CETA-Abkommen nicht zu unterzeichnen.<sup>320</sup>

---

<sup>315</sup> vgl. Michael Efler et. al., Initiative „Stop TTIP“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000008>.

<sup>316</sup> vgl. Antwort der Kommission 2014/6501 endg. über den Antrag der Initiative „Stop TTIP“ vom 10. September 2014.

<sup>317</sup> vgl. Antwort der Kommission 2014/6501 endg. über den Antrag der Initiative „Stop TTIP“ vom 10. September 2014.

<sup>318</sup> EuG, Urteil vom 10. Mai 2017, Rs. T-754/14 (Efler/Kommission), ECLI:EU:T:2017:323.

<sup>319</sup> Beschluss der Kommission 2017/4725 endg. über die geplante Bürgerinitiative „Stop TTIP“ vom 04. Juli 2017.

<sup>320</sup> vgl. ebd.

Auch der Registrierungsantrag der Initiative „**Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas**“ wurde zunächst am 13. September 2013 abgelehnt. Die Initiative fordert die Union dazu auf, den Schutz für Angehörige nationaler Minderheiten und Sprachminderheiten zu verbessern, sowie die kulturelle und sprachliche Vielfalt der Union zu stärken. Hierfür sollen Rechtsakte in den Bereichen Regional- und Minderheitensprachen, Bildung und Kultur, Regionalpolitik, Partizipation, Gleichheit, audiovisuelle Mediendienste und andere mediale Inhalte sowie regionale (staatliche) Förderungen verabschiedet werden um den Schutz von Minderheiten zu verbessern. Relevante Vertragsvorschriften seien Art. 2 und 3 EUV; Art. 19, 20, 25, 53, 62, 79, 107, 108, 109, 118, 165, 167, 173, 177, 178, 182 AEUV; Art. 21 und 22 Charta der Grundrechte.<sup>321</sup>

Da der Antrag zunächst abgelehnt wurde, legten die Organisatoren Klage vor dem EuG nach Art. 263 AEUV ein.<sup>322</sup> Die KOM hätte in ihrer Entscheidung ausgeführt, dass bestimmte Themen in Bezug auf die Forderungen der geplanten Initiative außerhalb des Rahmens ihrer Befugnis, in denen sie berechtigt sei, Vorschläge für einen Rechtsakt vorzubringen, lägen. Die Folgerung sei eine Ablehnung gewesen, da die VO (EU) Nr. 211/2011 die teilweise Registrierung einer geplanten EBI nicht vorsehe. Allerdings sei diese Entscheidung den Organisatoren ohne nähere Erläuterungen überbracht worden, was gegen die Einhaltung der Begründungspflicht verstoßen hätte. Der EuG kommt diesem Vorwurf nach, die Entscheidung der KOM wurde für nichtig erklärt.<sup>323</sup> Daraufhin konnte sie am 03. April 2017 registriert werden.<sup>324</sup>

Der Initiative ist eine detaillierte Liste mit geforderten Rechtsakten bzw. Änderung bestehender Rechtsvorschriften beigefügt. In ihrem Beschluss über die Initiative bezeichnet die KOM genau, welche Vorschläge für Rechtsakte die Initiative zum Ziel haben kann. Allen anderen möglichen Forderungen der Organisatoren könne und werde sie nicht nachgehen.<sup>325</sup> Die Initiative kann in allen 24 Amtssprachen der Union angezeigt werden, eine Unterzeichnung ist entweder durch Ausdrucken des Formulars möglich oder über das

---

<sup>321</sup> vgl. Hans Heinrich Hansen et. al., Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>.

<sup>322</sup> vgl. EuG, Urteil vom 03. Februar 2017, Rs. T- 646/13 (Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission), ECLI:EU:T:2017:59.

<sup>323</sup> ebd.

<sup>324</sup> vgl. Hans Heinrich Hansen et. al., Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>.

<sup>325</sup> vgl. Beschluss der Kommission (EU) 2017/652 vom 29. März 2017 über die geplante Bürgerinitiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“.

Online-Sammelsystem. Die Initiative erhielt im Jahr 2013 20.000€ Spenden vom Sponsor „FUEN“ (Föderalistische Union Europäischer Nationalitäten), einer Vereinigung von Organisationen nationaler Minderheiten Europas.<sup>326</sup>

In dem am 13. September 2017 veröffentlichten Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative werden die wichtigsten Ziele der Überarbeitung der Funktionsweise der EBI deutlich gemacht – die Verbesserung der Zugänglichkeit für sowohl Organisatoren als auch Unterstützer, sowie die Entfaltung des vollen Potenzials der EBI zur Förderung von Diskussion und größerer Bürgernähe.<sup>327</sup> Auf Grundlage der Konsultation von Interessensträgern und der zuvor erwähnten Studien seien insbesondere Schwierigkeiten für die Organisatoren in der Registrierungsphase, Schwierigkeiten für die Organisatoren bei der Sammlung von Unterstützungsbekundungen und die geringe Anzahl an erfolgreichen Initiativen als die größten Probleme der EBI identifiziert worden.<sup>328</sup>

Der Vorschlag sieht einige konkrete Änderungen, im Verfahren und den Abläufen der EBI vor. Dazu gehören insbesondere die folgenden Punkte, die auch in dieser Arbeit u.a. in Punkt 6.3 erwähnt wurden.

Geplant ist bspw. die Herabsetzung des Mindestalters für die Unterstützung einer Initiative auf 16 Jahre (Art. 2 der VO).<sup>329</sup> Zudem will die KOM eine Online-Kooperationsplattform zur Verfügung stellen, die als Diskussions-, Informations- und Beratungsforum zur EBI dienen soll.<sup>330</sup> Die Ausschreibung für einen externen Partner für den Betrieb einer Online-Plattform für die EBI wurde am 10. Oktober 2017 veröffentlicht. Sie lief bis 20. November 2017 und soll in Zukunft Bürger die daran interessiert sind eine Initiative zu starten dabei unterstützen, Partner zu finden, um einen Bürgerausschuss zu bilden, sowie die Kampagnen vorzubereiten, Finanzierung zu erhalten und Erfahrungen auszutauschen.<sup>331</sup> Auch die Übersetzung der Inhalte von Initiativen soll künftig durch die KOM veranlasst werden – dies

---

<sup>326</sup> vgl. Hans Heinrich Hansen et. al., Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>.

<sup>327</sup> vgl. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Verordnung über die Bürgerinitiative vom 13. September 2017, KOM(2017) 482 endg., S. 3.

<sup>328</sup> vgl. Vorschlag KOM(2017) 482 endg. vom 13. September 2017 über die Europäische Bürgerinitiative, S. 6f.

<sup>329</sup> vgl. ebd. Art., 2.

<sup>330</sup> vgl. ebd., Art. 4.

<sup>331</sup> vgl. Auftragsbekanntmachung der Kommission für Unterstützung für die Entwicklung und den Betrieb einer Kooperationsplattform für die Europäische Bürgerinitiative, ABl. S 194 vom 10. Oktober 2017, Abschn. II Punkt 2.4.

bezieht sich allerdings nicht auf die Anhänge bzw. Entwürfe eines Rechtsakts, die von den Organisatoren veröffentlicht werden können.<sup>332</sup>

Ein weiterer Punkt, den die KOM in der Überarbeitung der VO vorsieht ist, dass die Organisatoren im Falle einer Ablehnung einer geplanten Initiative (aus dem Grund, dass diese außerhalb des Rahmens liegt, in dem die KOM befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu erarbeiten) innerhalb eines Monats nach Einreichung des Antrags über die Gründe der Ablehnung unterrichtet werden. Diese sollen daraufhin die Möglichkeit haben, die geplante Initiative dahingehend zu überarbeiten, dass sie die Anforderungen bezüglich der Befugnisse der KOM erfüllen, die ursprüngliche Initiative beizubehalten oder zurückzuziehen. Die KOM soll dann entweder die überarbeitete Initiative registrieren, die Initiative teilweise registrieren – ohne die Forderungen, die außerhalb des Rahmens ihrer Befugnisse liegen – oder sie ablehnen.<sup>333</sup> Für den Beginn der 12-monatigen Sammlungsfrist sollen die Organisatoren einen Tag wählen können, der höchstens drei Monate nach dem Tag der Registrierung der Initiative liegt.<sup>334</sup> Des Weiteren sollen Veränderungen an den Verfahren zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen vorgenommen werden, insbesondere das von der KOM zur Verfügung gestellte Online-Sammelsystem soll verbessert werden und auch die Möglichkeit geben, auf Papier gesammelte Unterstützungsbekundungen hochzuladen.<sup>335</sup> Die neue Verordnung soll die VO (EU) Nr. 211/2011 ab dem 1. Januar 2020 ersetzen.<sup>336</sup>

Der Vorschlag für eine VO über die Europäische Bürgerinitiative zeigt deutlich, dass die KOM die Anregungen, die sie durch die Konsultation von Interessensträgern wie auch durch die Studien gewonnen hat durchaus gewillt ist, umzusetzen. Das vielfach kritisierte Online-Sammelsystem soll demnach so überarbeitet werden, dass es künftig dauerhaft und nicht mehr nur provisorisch durch KOM gestellt wird. In Kombination mit einem von den Organisatoren individuell festgelegten Startdatum für den Beginn der 12-monatigen Sammelfrist kann dies dazu beitragen, dass die Sammlung von Unterstützungsbekundungen mit Registrierung der Initiative beginnen kann und nicht – wie bisher meist der Fall – erst einige Zeit später nach der Bescheinigung der MS, dass das Online-Sammelsystem den

---

<sup>332</sup> vgl. ebd. Art. 4 Abs. 4.

<sup>333</sup> vgl. Vorschlag KOM(2017) 482 endg. vom 13. September 2017 über die Europäische Bürgerinitiative, Art. 6.

<sup>334</sup> vgl. ebd. Art. 8.

<sup>335</sup> vgl. ebd. Art. 9, 10, 11.

<sup>336</sup> vgl. ebd. Art. 26.

Anforderungen entspricht. Auch die geplante Möglichkeit der Überarbeitung einer geplanten Initiative bzw. ihre teilweise Registrierung kann dem Entgegenwirken, dass die Zahl der abgelehnten Registrierungsanträge weiter steigt. Bisher hatte die KOM kaum oder nur wenig Informationen über die Gründe einer Ablehnung erteilt, siehe dazu Punkt 4.3, diese Neuerung könnte dazu beitragen, dass Organisatoren, die möglicherweise nicht die Ressourcen für eine intensive Auseinandersetzung mit den rechtlichen Gegebenheiten ihrer Forderung haben, diese in Zukunft leichter anpassen können.

## **8 Fazit**

Vor dem Hintergrund der Debatte um ein Demokratiedefizit in der EU wurde die EBI als Instrument direktdemokratischer Partizipation erstmals beim Europäischen Konvent 2003 vorgestellt. Schließlich wurde sie mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt, die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 wurde daraufhin am 16. Februar 2011 unterzeichnet.

Das Ziel der EBI ist, die Möglichkeit für Unionsbürger zu schaffen, sich am demokratischen Leben der EU besser beteiligen zu können. Die, im Zuge der Demokratiedefizit-Debatte kritisierte, fehlende europäische Öffentlichkeit soll auch mithilfe von Elementen partizipatorischer Demokratie ermöglicht werden. Neben einem stärker ausgeprägten europäischen Bewusstsein soll die EBI auch dazu beitragen, die demokratische Arbeitsweise der Union zu verbessern. Auch kann die Kommission mit der EBI auf die Wichtigkeit bestimmter Probleme aufmerksam gemacht werden, die ohne diese nicht im Fokus stehen würden.

In Kapitel 2 wurde ein erster Überblick über die Gesetzesgrundlagen der Europäischen Bürgerinitiative gegeben. In Art. 11 Abs. 4 EUV ist diese primärrechtlich verankert. Demnach können eine Mindestanzahl von einer Million Unionsbürgern aus einer erheblichen Anzahl von MS, die KOM dazu auffordern, einen Vorschlag für einen Rechtsakt zu unterbreiten. Dies ist auf Themen beschränkt, zu denen es nach Ansicht dieser Bürger einen Rechtsakt der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Das Verfahren und die Bedingungen sind in der VO (EU) Nr. 211/2011 festgelegt, etwa die genauen Anforderungen an die Organisatoren von Initiativen und die Sammlung von Unterstützungsbekundungen.

Die Entstehungsgeschichte der EBI wurde in Kapitel 3 erläutert. Zunächst erfolgte eine Abgrenzung zu anderen Bürgerbeteiligungsrechten, die es den Bürgern der Union ermöglichen, Einfluss auf Unionsrecht bzw. -politik zu nehmen. Hierzu gehören die Möglichkeit, eine Petition an das EP zu stellen, eine Beschwerde bei der Europäischen Bürgerbeauftragten einzureichen, sowie die Konsultationen der KOM zu (geplanten) Legislativvorschlägen.

Für die Bestandsaufnahme in Kapitel 4 wurden verschiedene Initiativen ausgewählt und näher beleuchtet. Zunächst wurden einige laufende Initiativen gezeigt, der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt allerdings auf den vier erfolgreichen Initiativen, sowie den abgelehnten und nicht erfolgreichen Initiativen. Berücksichtigt wurden auch – sofern vorhanden – die Antworten der KOM. Die Erfahrungsberichte der Organisatoren und die von diesen berichteten Probleme fanden dabei in Kapitel 6 nähere Betrachtung.

Kapitel 5 befasste sich mit der Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative. Der Prozess beginnt mit Bildung des Bürgerausschusses. Dieser registriert die Initiative bei der KOM, sobald diese die Initiative angenommen hat, beginnt eine 12-monatige Frist, in der Unterstützungsbekundungen gesammelt werden. Nachdem die Sammlung abgeschlossen ist, prüfen die nationalen Behörden der MS die Unterschriften. Wurden die Quoten in sieben MS erreicht und zusätzlich mindestens eine Million Unterstützungsbekundungen gesammelt, können diese an die KOM übermittelt werden. Nach einer Anhörung der Organisatoren im EP, muss die KOM diesen innerhalb von drei Monaten eine Antwort übermitteln, welche weiteren rechtlichen und politischen Schritte sie erwägt.

Eine kritische Bilanz wurde in Kapitel 6 gezogen. Zunächst wurde in Punkt 6.1 auf das Design der EBI eingegangen, welches nach Auffassung von Organisatoren und Interessensvertretern zu kompliziert gestaltet ist und einer Überarbeitung bedarf. Daraufhin wurden die Stärken der EBI beschrieben. Deren größte ist wohl, dass sie als Bürgerbeteiligungsinstrument existiert. Sie hat das Potenzial, die Unionsbürger zu mehr Partizipation zu bewegen und – durch ihre transnationale Organisation – die Möglichkeit, europaweite Debatten zu verschiedenen Themen anzustoßen. Das kann auch die Akzeptanz der EU und ihrer Institutionen bei den Unionsbürgern erhöhen.

Die in Punkt 6.3 ausgeführten Schwächen verhindern jedoch derzeit noch, dass die Stärken der EBI hinreichend zum Tragen kommen. Schon die Registrierung ist eine Hürde, die ca. 40% aller Registrierungsanträge nicht überwinden. Die Zulassung einer Initiative hängt

neben den formellen Anforderungen auch von der aktuellen Agenda der KOM ab. Auch wurden die Erwartungen an die EBI in keinem Fall gänzlich erfüllt, da keiner erfolgreichen Initiative ein konkreter Vorschlag für einen Rechtsakt folgte. Damit droht ein Instrument, das die Akzeptanz der EU durch Bürgerpartizipation erhöhen könnte, in ihr Gegenteil verkehrt zu werden.

Neben den Schwächen, die eher der Unklarheit über das Instrument an sich geschuldet sind, klagten die Organisatoren auch über technische Schwierigkeiten. Das Online-Sammelsystem, sowie die unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen MS an die anzugebenden Daten, hätten verhindert, dass die meisten Initiativen erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Somit ist eine Überarbeitung sowohl der technischen Spezifikationen als auch der Einheitlichkeit der anzugebenden Daten erforderlich, um die EBI für alle – Organisatoren wie auch Unterstützer – zugänglicher zu machen. Die Frage, ob die Ziele der KOM für die EBI erreicht werden konnten, wird in Punkt 6.4 untersucht. So ist es fraglich, ob die EBI in ihrer jetzigen Form tatsächlich zu mehr Bürgerbeteiligung beiträgt. Die Zahl der registrierten Initiativen ging seit den Anfangsjahren stetig zurück – lediglich 2017 wurden wieder vermehrt Initiativen gestartet.

Das Design der EBI sollte daher unbedingt dahingehend verbessert werden, dass sie ein – wie in der Präambel der VO (EU) Nr. 211/2011 festgelegt – klares, einfaches und benutzerfreundliches Instrument wird.<sup>337</sup> Dies kann im Rahmen der Überarbeitung der VO geschehen, die für 2017 geplant ist, wie in Punkt 6.5 dargelegt. Der EWSA, wie auch die Organisatoren konnten Verbesserungsvorschläge im Rahmen des ECI Days einbringen, der jährlich stattfindet. Außerdem werden die Unionsbürger im Rahmen dieser Überarbeitung konsultiert und können der KOM ihre Ansichten und Änderungswünsche darlegen.

Das letzte Kapitel zeigte einen kurzen Überblick über aktuelle Entwicklungen. So wurden die zwei Initiativen „Stop TTIP“ und „Minority SafePack“ nach erfolgreicher Klage vor dem EuGH schließlich doch registriert. Beide waren 2014 bzw. 2013 zunächst von der KOM abgelehnt worden.

Ziel der Bachelorarbeit war es, eine kritische Bilanz der Europäischen Bürgerinitiative zu ziehen. Anhand der Bestandsaufnahme und den Erfahrungen von Organisatoren und

---

<sup>337</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABI 2011 L65, Präambel Abs. 2.

anderer Interessensvertreter konnten die Probleme und Hürden, die das Verfahren mit sich bringt, herausgearbeitet werden.

Die ersten fünf Jahre der EBI sind vorüber. Von allen 66 Registrierungsanträgen gelang es lediglich vier Initiativen, eine Million Unterstützungsbekundungen zu erhalten. Andere Initiativen, die teilweise breite Unterstützung erhielten, sind gescheitert. Die Gründe, welche viele Organisatoren für das Scheitern ihrer Initiativen sehen, hängen in den meisten Fällen mit dem Verfahren und den Bedingungen der EBI zusammen.

Größter Kritikpunkt an der EBI ist das Online-Sammelsystem. So sind einerseits die Registrierung und Zertifizierung durch die nationalen Behörden und andererseits die Inbetriebnahme noch fehlerbehaftet. Durch eine verzögerte Online-Sammlung ist die 12-monatige Frist zu kurz, so die Organisatoren.

Der Rückgang der Registrierungsanträge könnte auch damit zusammenhängen, dass Unklarheit darüber herrscht, was die EBI als Instrument darstellen soll. Das Ziel einer Initiative ist, die KOM dazu zu bewegen, einen konkreten Vorschlag für einen Rechtsakt zu erarbeiten. Allerdings folgte keiner der vier erfolgreichen Initiativen ein solcher Vorschlag. Die KOM nutzt das Instrument der EBI eher zum Dialog mit den Bürgern, es hatte bisher zwar Auswirkungen auf das Agenda-Setting, bei der Initiative „Right2Water“ etwa sicherte sie außerdem zu, weitere Maßnahmen ergreifen zu wollen, allerdings konnten so die Erwartungen der Bürger bzw. Organisatoren nicht gänzlich erfüllt werden.

Neben den technischen Problemen, die dem Design, wie auch der Durchführung der EBI geschuldet sind, sind also die Unklarheit über den Zweck von EBIs und die fehlende öffentliche Wahrnehmung des Instruments EBI das größte Hindernis für eine erfolgreiche und starke Bürgerbeteiligung im Rahmen dieser. So zeigen der Rückgang an Registrierungen und die Erfahrungsberichte von Organisatoren, dass die EBI noch nicht genügend öffentliche Aufmerksamkeit bekommen hat, um als Instrument für mehr Bürgerbeteiligung effektiv genutzt zu werden.

Auch die hohe Ablehnungsrate der Registrierungsanträge trägt dazu bei, dass die EBI als Beteiligungsinstrument nicht ihr volles Potenzial erreicht. Durch die fehlende Transparenz der KOM über die Entscheidung zur Registrierung von Initiativen, ebenso wie durch den Mangel an Angeboten für rechtliche Fragen, ist es für die Organisatoren kaum ersichtlich, wie sie ihre Forderung dahingehend verbessern können, dass ihre Initiative registriert werden kann. Die EBI ist zwar für die Nutzung von Privatpersonen gedacht, doch ist es

diesen aufgrund fehlender Expertise und Finanzierung oft nicht möglich, das Instrument voll ausschöpfen zu können. Die Hürden der Registrierung und Sammlung von Unterstützungsbekundungen sind für sie nur schwer zu überwinden.

Das Ziel, den Bürgern der Union zu ermöglichen, sich stärker am demokratischen Leben zu beteiligen, kann die Europäische Bürgerinitiative aus den in Kapitel 6 genannten Gründen so noch nicht erfüllen. Die erforderlichen Verfahren und Bedingungen für die EBI sollen „klar, einfach [und] benutzerfreundlich“<sup>338</sup> sein. Um die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen, ist es deshalb notwendig, sowohl die öffentliche Bekanntheit des Instruments zu steigern, als auch die technischen Schwierigkeiten und Anforderungen zu vereinfachen.

Die EBI steht als Möglichkeit zur direkten Partizipation am Agenda-Setting der Union nicht alleine da. Die in Kapitel 3.1 beschriebenen Möglichkeiten, etwa eine Petition beim EP einzureichen, Beschwerde bei der Europäischen Bürgerbeauftragten einzureichen oder die Konsultationen der KOM zur Rechtsetzung ermöglichen es den Bürgern außerdem, sich direkt (über die nationalen Parlamentswahlen oder die Europawahlen hinaus) am demokratischen Leben der Union zu beteiligen. So kann die EBI nicht als ein isoliertes Instrument für mehr Demokratie und Beteiligung gesehen werden, sondern ist nur ein Instrument neben anderen.

Für eine erfolgreiche Initiative werden eine Million Unterstützungsbekundungen benötigt. Damit repräsentiert sie zwar einen erheblichen Teil der Unionsbürger, jedoch kann sie dadurch keine Position aufzeigen, die für einen Großteil bzw. alle der ca. 500 Millionen Einwohner der EU gültig sein kann. Im besten Fall kann aber die transnationale Aufstellung des Bürgerausschusses und die daraus entstehende europaweite Kampagne, eine europäische Debatte auslösen und dadurch auch auf Unionsebene das Agenda-Setting beeinflussen.

Die Europäische Bürgerinitiative als Beteiligungsinstrument für Unionsbürger verfolgt einen guten Ansatz, der die Union den Bürgern näherbringen kann, die Ausführung und das Design des Verfahrens müssen allerdings noch verbessert werden um die Union demokratischer und transparenter zu gestalten. Der Erhalt und die Förderung der Europäischen Bürgerinitiative könnte die Bürgerbeteiligung in der Union verbessern und europaweite Debatten begünstigen. Durch eine Erleichterung und Vereinfachung des Verfahrens kann die

---

<sup>338</sup> vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011, ABl 2011 L65, Präambel Abs. 2.

Kommission gezielt dazu beitragen. Der Vorschlag für eine überarbeitete Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative könnte hierbei ein erster Schritt sein.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- act4democracy. „Wake up Europe! - A petition urging the EU to stand up for its values“, 2017. <http://www.act4democracy.eu/?lang=en>.
- Aghte, Heike. „30km/h - Making Streets Liveable!“ In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.
- Aghte, Heike et. al. Initiative „30 km/h – macht die Straßen lebenswert!“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000014>.
- Ben & Jerry's, London 2017. <http://www.benjerry.co.uk/de>.
- Berg, Carsten, und Głogowski, Paweł. „An Overview of the First Two Years of the European Citizens' Initiative“. In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.
- Berg, Carsten, und Głogowski, Paweł. „Heavy Stones in the Road: The ECI in Practice“. In *Bridging the gap?: opportunities and constraints of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Maximilian Conrad, Annette Knaut, und Katrin Böttger, 1. Edition., 199–219. Europäische Schriften 97. Baden-Baden: Nomos, 2016.
- Berge, Jerry van den. „Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good!“ In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.
- Berlin, Michael et. al. Initiative „To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government's (EG) competence.“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1634>.
- von Beverfoerde, Hedwig. „Streit mit der EU-Kommission“, Dezember 2016. <http://www.mumdadandkids.eu/de/streit-mit-der-eu-kommission>.
- Bürgerausschuss der Initiative Vater, Mutter, Kind. „Mum, Dad & Kids“, o. J. <http://www.mumdadandkids.eu>.
- Bürgerausschuss der Initiative Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware! „Water is a human right! - Supporting organisations“, o. J. <http://www.right2water.eu/supporting-organisations>.

- Campaign „New Deal 4 Europe - For a European Special Plan for Sustainable Development and Employment“. „New Deal 4 Europe - Campaign for a European Special Plan for Sustainable Development and Employment“, o. J.  
<http://www.newdeal4europe.eu/en/petition>.
- Cayla, Philippe et. al. Initiative „Let me vote“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2013/000003>.
- Conrad, Maximilian. „The European Citizens’ Initiative: Transnational Democracy in the EU at last?“ *Icelandic Review of Politics & Administration* 7, Nr. 1 (15. Juni 2011): 5.  
 doi:10.13177/irpa.a.2011.7.1.1.
- Conrad, Maximilian, und Freyja Steingrímisdóttir. „A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012-2015“. In *Bridging the gap?: opportunities and constraints of the European Citizens’ Initiative*, herausgegeben von Maximilian Conrad, Annette Knaut, und Katrin Böttger, 1. Edition., 112–28. Europäische Schriften 97. Baden-Baden: Nomos, 2016.
- Durante, Fausto et. al. Initiative „NEW DEAL 4 EUROPE - EIN EUROPÄISCHES SONDERPROGRAMM ZUR NACHHALTIGEN ENTWICKLUNG UND BESCHÄFTIGUNG“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2015), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2014/000002>.
- Efler, Michael et. al. Initiative „Stop TTIP“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000008>.
- EuG. Urteil vom 03. Februar 2017, Rs. T- 646/13 (Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe/Kommission), ECLI:EU:T:2017:59.
- EuG. Urteil vom 05. April 2017 Rs. T- 361/14 (HB/Kommission), ECLI:EU:T:2017:252.
- EuG. Urteil vom 10. Mai 2017, Rs. T-754/14 (Efler/Kommission), ECLI:EU:T:2017:323.
- EuGH. Rs. C-189/01 (Jippes), ECLI:EU:C:2001:420, Slg. 2001 I-05689.
- EuGH. Rs. C- 34/10 (Brüstle/Greenpeace), ECLI:EU:C:2011:669, Slg. 2011 I-09821.
- Der Europäische Bürgerbeauftragte. *Decision in case 1609/2016/JAS on the European Commission’s response and follow-up to the European Citizens’ Initiative “Stop Vivisection”*. Brüssel, 2017.  
<https://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/decision.faces>.

Europäisches-Bürgerinitiative-Gesetz (EBIG) vom 26. März 2012 (BGBl. I Nr. 12/2012).

Europäische Kommission. Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative, „Kann aus meiner Idee eine Bürgerinitiative werden?“, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences>.

Europäische Kommission. Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative, „Werden die geplanten Initiativen vom Übersetzungsdienst der Kommission übersetzt?“, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/faq#q17>.

Europäische Kommission. Antwort und Folgemaßnahmen auf die Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2014), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/follow-up/2012/000003/de>.

Europäische Kommission. Antwort 2014/2119 endg. über den Antrag der Initiative „Ethics for Animals and Kids“ vom 26. März 2014.

Europäische Kommission. Antwort 2012/3687 endg. über den Antrag der Initiative „My voice against nuclear power“ vom 30. Mai 2012.

Europäische Kommission. Antwort 2012/3689 endg. über den Antrag der Initiative „Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva“. vom 30. Mai 2012.

Europäische Kommission. Antwort 2012/5222 endg. über den Antrag der Initiative „Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión“ vom 19. Juli 2012.

Europäische Kommission. Antwort 2012/6288 endg. über den Antrag der Initiative „Unconditional Basic Income“ vom 06. September 2012.

Europäische Kommission. Antwort 2013/373 endg. über den Antrag der Initiative „Enforcing selfdetermination Human Right in the EU“ vom 21. Januar 2013.

Europäische Kommission. Antwort 2013/4974 endg. über den Antrag der Initiative „Stop cruelty for animals“ vom 25. Juli 2013.

Europäische Kommission. Antwort 2013/7385 endg. über den Antrag der Initiative „To hold an immediate EU Referendum on public confidence in European Government’s (EG) competence.“ vom 29. Oktober 2013.

Europäische Kommission. Antwort 2014/6501 endg. über den Antrag der Initiative „Stop TTIP“ vom 10. September 2014.

Europäische Kommission. Auftragsbekanntmachung vom 10. Oktober 2017 für Unterstützung für die Entwicklung und den Betrieb einer Kooperationsplattform für die Europäische Bürgerinitiative, ABl. S 194.

Europäische Kommission. *Beitrag zur Rechtsetzung*. Brüssel, o. J.  
[https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_de).

Europäische Kommission. Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative, KOM(2015) 145 endg.

Europäische Kommission. Beschluss 2017/2001 endg. über die geplante Bürgerinitiative „Unionsbürgerschaft für die Europäerinnen und Europäer: In Vielfalt geeint trotz Bodenrecht und Abstammungsrecht“ vom 22. März 2017.

Europäische Kommission. Beschluss 2017/2002 endg. über die geplante Bürgerinitiative „Erhalt der Unionsbürgerschaft“ vom 22. März 2017.

Europäische Kommission. Beschluss 2017/4725 endg. über die geplante Bürgerinitiative „Stop TTIP“ vom 04. Juli 2017.

Europäische Kommission, Beschluss 2017/652 über die geplante Bürgerinitiative „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe“ vom 29. März 2017.

Europäische Kommission. *Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative: ein neues Recht für EU-Bürger: sie bestimmen die Tagesordnung!* Luxemburg: Publications Office, 2015.  
<http://bookshop.europa.eu/uri?target=EUB:NOTICE:NA0415686:DE:HTML>.

Europäische Kommission. Mitteilung 2014/177 endg. über die Europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware“ vom 19. März 2014.

Europäische Kommission. Mitteilung 2014/355 endg. über die europäische Bürgerinitiative "Einer von uns" vom 28. Mai 2014.

Europäische Kommission. Mitteilung 2014/437 endg. über den Antrag der Initiative „A new EU legal norm, self-abolition of the European Parliament and its structures, must be immediately adopted“ vom 23. Januar 2014.

Europäische Kommission. Mitteilung 2015/3773 endg. über die Europäische Bürgerinitiative „Stop Vivisection“ vom 03. Juni 2015.

Europäische Kommission. *Öffentliche Konsultation zur Europäischen Bürgerinitiative*. Brüssel, 2017. [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative\\_de](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_de).

Europäische Kommission. *REFIT – einfacheres EU-Recht mit geringeren Kosten*. Brüssel, o. J.  
[https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_de).

Europäische Kommission. *Revision of Regulation (EU) No 211/2011 on the citizens' initiative*. Brüssel, 2017.

Europäische Kommission: Vertretung in Deutschland. „Glyphosat: Kommission verlängert Zulassung bis 2017“, 29. Juni 2016. [https://ec.europa.eu/germany/news/glyphosat-kommission-verlaengert-zulassung-bis-2017\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/glyphosat-kommission-verlaengert-zulassung-bis-2017_de).

Europäische Kommission. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Verordnung über die Bürgerinitiative vom 31. März 2010, KOM(2010) 119 endg.

Europäische Kommission. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates für eine Verordnung über die Bürgerinitiative vom 13. September 2017, KOM(2017) 482 endg.

Europäisches Parlament. „Petitionen“, o. J.  
<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/20150201PVL00037/Petitionen>.

Europäisches Parlament und Peter Novak. *Der Vertrag von Nizza und der Konvent über die Zukunft Europas*. Brüssel, 2017.  
[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_1.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.1.4.html).

Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABI 2000 L 327.

Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, ABI 2003 L297.

Europäisches Parlament und Rat. Richtlinie 2010/63/EU vom 22. September 2010 zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere Text von Bedeutung für den EWR, ABI 2010 L 276.

Europäisches Parlament und Rat. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABI 2011 L65.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. *European Citizens' Initiative Day 2014: Building Up Success*. Brüssel, 15. April 2014.  
<http://www.eesc.europa.eu/agenda/our-events/events/european-citizens-initiative-day-2014-building-success>.

- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. *European Citizens' Initiative Day 2016: Forging Change*. Brüssel, 20. April 2016. <http://www.eesc.europa.eu/agenda/our-events/events/eci-day-2016-forging-change>.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. „ECI DAY 2017: I participate!“, 11. April 2017. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eci-day-2017>.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. *European Citizens' Initiative: more impact, simpler rules*. Brüssel, 2016. [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/report\\_eci-public-hearing.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/report_eci-public-hearing.pdf).
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. *Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative*. Brüssel, 2015. <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-566-de-n.pdf>.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. Stellungnahme zum Thema „Die Europäische Bürgerinitiative (Überarbeitung)“ vom 21. Oktober 2016, ABl. 2016 C 389.
- European Citizenship 2017, Retaining European Citizenship – A European Citizens' Initiative, 2017, <https://www.eucitizen2017.org>.
- Frankfurter Rundschau. „Hendricks bei Glyphosat gegen Merkel und die EU-Kommission“. 13. Juli 2017. <http://www.fr.de/politik/unkrautvernichter-hendricks-bei-glyphosat-gegen-merkel-und-die-eu-kommission-a-1312915>.
- Frivaldszky, Edit et. al. Initiative „Vater, Mutter & Kind – Europäische Bürgerinitiative zum Schutz von Ehe und Familie“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2015), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2015/000006>.
- Galand, Pierre et. al. Initiative „Wake up Europe! Jetzt handeln zur Wahrung der Demokratie in Europa“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2015), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2015/000005>.
- Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative vom 07. März 2012 (BGBl. I S.446).
- Głogowski, Paweł, und Andreas Maurer. „The European Citizens' Initiative: Chances, Constraints and Limits“. *IHS Political Science Series*, Nr. 134 (2013).
- Gorey, Anna. „High Quality European Education for All“. In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*. Alfter, 2014.

- Gorey, Ana et. al. Initiative „Qualitativ hochwertige europäische Schulbildung für alle“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000008>.
- Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative vom 11. November 2009, KOM(2009)0622 endg.
- Hansen, Hans Heinrich et. al. Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000004>.
- Hrbek, Rudolf. „Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem“. *integration* 35, Nr. 1 (2012): 35–50. doi:10.5771/0720-5120-2012-1-35.
- Johansson, Eva et. al. Initiative „Our concern for insufficient help to pet and stray animals in the European Union“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1660>.
- Jourdan, Stanislas. „Unconditional Basic Income (UBI) - Exploring a Pathway towards Emancipatory Welfare Conditions in the EU“. In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.
- Kastenhofer, Klaus et. al. Initiative „My voice against nuclear power“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/429>.
- Kendler, Susanne. „Let me vote“. In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.
- Leandro, Mika Theis et. al. „Initiative Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000002>.
- Matarazzo, Raffaello, und Istituto affari internazionali, Hrsg. *Democracy in the EU after the Lisbon Treaty*. IAI Research Papers. Roma: Edizioni Nuova Cultura, 2011.
- Maurer, Andreas, und Stephan Vogel. „Die Europäische Bürgerinitiative: Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen“. *Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, SWP-Studie*, 2009.

- Mena, Adelaide. „Historic Pro-life Petition Close to Igniting EU Abortion Debate“. *National Catholic Register*, 20. August 2013. <http://www.ncregister.com/daily-news/historic-pro-life-petition-close-to-igniting-eu-abortion-debate>.
- Menache, André et.al. Initiative „Stop Vivisection“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>.
- Merz, Prisca. „End Ecocide in Europe“. In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.
- Merz, Prisca. „End Ecocide on Earth“, März 2017. <https://www.endecocide.org/de/sign/>.
- Merz, Prisca et. al. Initiative „Stoppen wir den Ökozid in Europa: Eine Bürgerinitiative, um der Erde Rechte zu verleihen“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2013/000002>.
- Mitzlaff, Joerg. „Central Public Online Collection Platform for the European Citizens' Initiative“. In *An ECI That Works!*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.
- Mitzlaff, Joerg et. al. Initiative „Central Public online collection platform for the European Citizen Initiative“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000011>.
- Palmquist, Alexandra et. al. Initiative „Unionsbürgerschaft für die Europäerinnen und Europäer: In Vielfalt geeint trotz Bodenrecht und Abstammungsrecht“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000003>.
- Perret, Anne-Marie et. al. Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>.
- del Pino, Ana. „One of Us“. In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.
- Pisapia, Annamaria et. al. Initiative „EU-Richtlinie für den Schutz von Milchkühen“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2012/000004>.

Princen, Sebastian. „Agenda-Setting Strategies in EU Policy Processes“. *Journal of European Public Policy* 18, Nr. 7 (Oktober 2011): 927–43. doi:10.1080/13501763.2011.599960.

Puppnick, Patrick Gregor et. al. Initiative „EINER VON UNS“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2012), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005>.

Sambor, Klaus et. al. Initiative „Bedingungsloses Grundeinkommen“ (BGE) – Erforschung eines Weges zu emanzipatorischen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen in der EU“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2013), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete/details/2013/000001>.

Schwartz, David. „Stop Glyphosate“, 2017. <https://stopglyphosate.org/en/>.

Seeger, Sarah. „Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation“. In *Lissabon in der Analyse: der Reformvertrag der Europäischen Union*, herausgegeben von Werner Weidenfeld, 1. Aufl. Münchner Beiträge zur europäischen Einigung 20. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, 2008.

Šefčovič, Maroš. „Preface“. In *An ECI That Works!*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.

Shaping active and responsible citizens, European Citizens' Initiative More Than Education – Shaping Active and Responsible Citizens, 2017, <https://morethaneducation.eu>.

Simpson, Anthony et. al. Initiative „Erhalt der Unionsbürgerschaft“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2017/000005>.

Smits, Paul Lambertus et. al. Initiative „More than Education – Bildung engagierter und verantwortungsbewusster Bürger“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2016), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open/details/2016/000003>.

Swoboda, Brigitte et. al. Initiative „Ethics for Animals and Kids“, Amtliches Register der Europäischen Bürgerinitiative (2014), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1856>.

Szeligowska, Dorota, und Mincheva, Elitsa. „The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis“. *Perspectives on European Politics and Society* 13, Nr. 3 (September 2012): 270–84. doi:10.1080/15705854.2012.702572.

Varrica, Adriano. „Stop Vivisection“. In *An ECI That Works!: Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, herausgegeben von Carsten Berg und Janice Thomson. Alfter, 2014.

Verein zur Förderung des bedingungslosen Grundeinkommens e.V., Berlin, und Acker,  
Reimund. „Bedingungsloses Grundeinkommen“, o. J.  
<http://www.basicincomeinitiative.eu>.