

Walter Obwexer und Julia Villotti

## Die Europäische Bürgerinitiative. Grundlagen, Bedingungen und Verfahren

- I. Ausgangslage
- II. Primärrechtliche Grundlagen
- III. Sekundärrechtliche Ausgestaltung
  - A. Grundlegende Bedingungen
    - 1. Begriffsbestimmungen
    - 2. Anforderungen an den Organisator und die Unterzeichner
    - 3. Mindestanzahl der Unterzeichner pro Mitgliedstaat
  - B. Verfahren
    - 1. Anmeldung und Registrierung
    - 2. Sammlung von Unterstützungsbekundungen
    - 3. Entscheidung über die Zulässigkeit
    - 4. Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch die Behörden der Mitgliedstaaten
    - 5. Einreichung bei der Kommission
    - 6. Prüfung durch die Kommission
  - C. Datenschutz
  - D. Haftung
- IV. Ausgewählte Rechtsfragen
  - A. Bürgerinitiative und Initiativmonopol der Kommission
  - B. Bürgerinitiative und Petitionsrecht
  - C. Durchführungspflichten der Mitgliedstaaten
  - D. Ermächtigung der Kommission zu delegierter Rechtsetzung
  - E. Durchführungsrechtsetzung der Kommission
- V. Schlussbetrachtungen

**Abstract:** Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurde auf Ebene der Europäischen Union erstmals ein Element direkter Demokratie primärrechtlich verankert: die Europäische Bürgerinitiative. Diese stellt ein neues Recht der UnionsbürgerInnen dar, muss aber erst noch sekundärrechtlich näher ausgestaltet werden. Seit Ende März 2010 liegt ein entsprechender Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vor. Die darin vorgesehenen Verfahren und Bedingungen sollen klar, einfach und benutzerfreundlich sein sowie gewährleisten, dass Bürgerinitiativen einerseits repräsentativ für ein unionsweites Interesse und andererseits als Instrument einfach zu handhaben sind. Sie sollen ferner sicherstellen, dass für alle UnionsbürgerInnen unabhängig von dem Mitgliedstaat, aus dem sie stammen, die gleichen Bedingungen für die Teilnahme an einer Bürgerinitiative gelten. Der gegenständliche Beitrag stellt die Grundlagen sowie die Bedingungen und Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative dar und geht (noch) offenen Rechtsfragen nach.

**Deskriptoren:** Demokratie, direkte; Demokratie, partizipative; Demokratiedefizit; Durchführungsrechtsakte; Europäische Bürgerinitiative; Europäische Union; Initiativ-

monopol der Kommission; Petition; Rechtsetzung, delegierte; Vertrag von Lissabon.

**Rechtsquellen:** Art 11 Abs 4 EUV; Art 24 Abs 1, 290, 291 AEUV.

### I. Ausgangslage

Bereits im Jahr 1980 hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass die Befugnis des Europäischen Parlaments (EP), sich wirksam am Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, ein „grundlegendes demokratisches Prinzip“ auf Gemeinschaftsebene widerspiegelt.<sup>1)</sup> Seither gilt der Grundsatz der Demokratie als (ungeschriebener) allgemeiner Rechtsgrundsatz. Erst zwölf Jahre später wurde das Demokratieprinzip mit dem Vertrag von Maastricht (1992)<sup>2)</sup> primärrechtlich verankert und festgeschrieben, dass die mitgliedstaatlichen Regierungssysteme „auf demokratischen Grundsätzen beruhen“ müssen (Art F Abs 1 EUV idF Vertrag von Maastricht). Der Vertrag von Amsterdam (1997)<sup>3)</sup> erweiterte das Prinzip und adressierte es sowohl an die Mitgliedstaaten als auch an die Europäische Union (EU) selbst: als gemeinsame Verfassungsgrundlage der Mitgliedstaaten einerseits und als künftige Handlungs- und Legitimationsgrundlage für die EU andererseits (Art 6 Abs 1 EUV idF Vertrag von Amsterdam).<sup>4)</sup> Der Vertrag von Nizza (2001)<sup>5)</sup> bestätigte das Prinzip unverändert als Teil der gemeinsamen Wertepattform der EU (Art 6 Abs 1 EUV idF Vertrag von Nizza).

Mit dem Vertrag von Lissabon (2007)<sup>6)</sup> wurde die Demokratie neuerlich als Wert, auf dem die EU

<sup>1)</sup> EuGH, Rs 138/79, *Roquette Frères*, Slg 1980, 3333, Rdnr 33.

<sup>2)</sup> ABl C 1992/224, 1.

<sup>3)</sup> ABl C 1997/340, 1.

<sup>4)</sup> Vgl *Hilf/Schorkopf*, Art 6 EUV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg), *Das Recht der Europäischen Union* (38. EL, 2009) Rz 1ff; *Stumpf*, Art 6 EUV, in: Schwarze (Hrsg), *EU-Kommentar*<sup>2</sup> (2009) Rz 5.

<sup>5)</sup> ABl C 2001/80, 1.

<sup>6)</sup> ABl C 2007/306, 1; berichtet ABl C 2009/290, 1 und ABl C 2010/81, 1. Vgl zB *Dougan*, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds not Hearts*, CMLRev 2008, 617; *Fischer*, *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag* (2008); *Griller/Ziller*

gründet und der allen Mitgliedstaaten gemeinsam ist, bekräftigt (Art 2 EUV). Neu hinzu kamen – aufbauend auf den akkordierten Regelungen im Vertrag über eine Verfassung für Europa (EVV)<sup>7</sup> – die Bestimmungen über das demokratische Leben der EU (Titel II EUV). Vorgesehen sind darin drei demokratische Grundsätze (demokratische Gleichheit, repräsentative Demokratie und partizipative Demokratie), Elemente direkter Demokratie (Bürgerinitiative) sowie eine Bestimmung über die Rolle der nationalen Parlamente.<sup>8</sup>)

Demnach beruht die Arbeitsweise der EU auf der repräsentativen Demokratie (Art 10 Abs 1 EUV). Unmittelbar demokratisch legitimiert ist das EP. Dieses wird nämlich von den BürgerInnen direkt gewählt (Art 10 Abs 2 UAbs 1 EUV). Mittelbar demokratisch legitimiert sind der Europäische Rat und der Rat. Die im Europäischen Rat vertretenen Staats- oder Regierungschefs der Mitgliedstaaten und die im Rat tagenden Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerebene sind in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder (sofern direkt gewählt) gegenüber ihren BürgerInnen verantwortlich (Art 10 Abs 2 UAbs 2 EUV).

Daneben haben alle UnionsbürgerInnen das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen (Art 10 Abs 3 EUV). Gemeint ist damit jede – über die Teilnahme an der Ausübung der Hoheitsgewalt der Union im Rahmen der repräsentativen Demokratie hinausgehende – weitere Form demokratischer Meinungskundgebung (partizipative Demokratie). So haben die Organe den BürgerInnen und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit einzuräumen, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen (Dialogbereitschaft) (Art 11 Abs 1 EUV). Des Weiteren haben die Organe der EU einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen (Dialog-

suche) (Art 11 Abs 2 EUV). Schließlich hat die Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durchzuführen. Die gegenständliche Anhörungspflicht ist darauf gerichtet, in Vorbereitung von Gesetzgebungsakten die unmittelbar davon Betroffenen zu den geplanten Maßnahmen zu hören. Sie soll die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der EU gewährleisten (Art 11 Abs 3 EUV). Diese primärrechtlichen Vorgaben für die Organe der EU sind allerdings inhaltlich unbestimmt. Sie begründen daher keine subjektiven Rechte Einzelner<sup>9</sup>) und müssen sekundärrechtlich noch näher ausgeführt werden. Dies könnte entweder in einer eigenen, für alle Organe geltenden Verordnung oder in der Geschäftsordnung der einzelnen Organe erfolgen.<sup>10</sup>)

Die Kommission bemüht sich bereits seit etwa 10 Jahren – ausgehend von ihrem Weißbuch über das europäische Regieren aus dem Jahr 2001<sup>11</sup>) – um verstärkte Transparenz und größere Offenheit unter Einbindung aller Akteure. Durch eine verbesserte Konsultations- und Dialogkultur mit Organisationen der Zivilgesellschaft sollen die „Gemeinschaftsmethode“ verbessert und die politische Entscheidungsfindung zunehmend geöffnet werden.

Zur partizipativen Demokratie zählen auch das Petitionsrecht beim EP (Art 24 Abs 2 und Art 227 AEUV) und das Beschwerderecht beim Europäischen Bürgerbeauftragten (Art 24 Abs 3 und Art 228 AEUV). Beide Rechte waren mit dem Vertrag von Maastricht (1992) als Unionsbürgerrechte eingeführt worden, standen aber von Beginn an auch anderen natürlichen und sogar juristischen Personen offen. In weiterer Folge wurde verstärkt die Zuerkennung „echter“ Mitwirkungsrechte im Sinne einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung als Ergänzung zu den vornehmlich konsultativen Rechten der UnionsbürgerInnen erwogen und die mögliche Einführung diverser partizipatorischer Elemente wie zB eines gesamteuropäischen Referendums zur teilweisen Beseitigung des Demokratiedefizits in der EU disku-

(eds), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (2008); *Hummer/Obwexer* (Hrsg), *Der Vertrag von Lissabon* (2009); *Streinz/Ohler/Herrmann*, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse*<sup>3</sup> (2010).

<sup>7</sup>) ABl C 2004/310, 1. Zu den Bestimmungen zum demokratischen Leben der Union vgl *Folz*, Titel VI – Das Demokratische Leben der Union, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg), *Europäischer Verfassungsvertrag. Handkommentar* (2007) 219; außerdem *Peters*, *European Democracy after the 2003 Constitution*, CMLRev 2004, 37; *Petersen*, *The Democratic Concept of the European Union: Coherent Constitutional Principle or Prosaic Declaration of Intent*, GLJ 2006, 1507.

<sup>8</sup>) Vgl zB *Cuesta Lopez*, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, *European Public Law* 2010, 123; *Obwexer*, *Aufbau, Systematik, Struktur und tragende Grundsätze des Vertrages von Lissabon*, in: *Hummer/Obwexer* (Hrsg), *Der Vertrag von Lissabon* (2009); *Streinz/Ohler/Herrmann* (FN 6) 95 (109 ff).

<sup>9</sup>) So auch *Folz* (FN 7) 221, der in Bezug auf den Verfassungsvertrag die „Konturlosigkeit“ der inhaltlich identen Bestimmung bemängelt.

<sup>10</sup>) Vgl *Obwexer* (FN 8) 111.

<sup>11</sup>) KOM(2001) 428 endg v 25.6.2001; kritisch *Magnette*, *European Governance and Civic Participation: Can the European Union Be Politicised?*, *Jean Monnet Working Paper* 6/2001; weiters *Kohler-Koch*, *The Organization of Interests and Democracy in the European Union*, in: *Kohler-Koch/Rittberger* (eds), *Debating the democratic legitimacy of the European Union* (2007) 255. Aufbauend auf dem genannten Weißbuch veröffentlichte die Kommission weitere Mitteilungen, mit denen Mindeststandards für die Konsultation der Öffentlichkeit festgelegt wurden, zB KOM(2002) 704 endg v 11.12.2002 und KOM(2008) 323 endg v 27.5.2008; vgl *Cuesta Lopez* (FN 8) 125. Siehe auch die Website der Kommission zu laufenden Konsultationen, Online-Foren und Diskussionen: *Europäische Kommission*, *Ihre Stimme in Europa*, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm) (Stand: 28. Juni 2010).

tiert.<sup>12)</sup> Im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97 wurde erstmals die Einführung einer Bürgerinitiative thematisiert, allerdings ohne Ergebnis.<sup>13)</sup> Wieder aufgegriffen wurde das Thema im Zuge der Vorbereitung der Regierungskonferenz 2003/04. Im Verfassungskonvent unterbreitete Jürgen Meyer, Vertreter des deutschen Bundestages, 2003 den Vorschlag, Art I-46 des Verfassungsentwurfs durch einen Abs 4 zu ergänzen und darin eine Bürgerinitiative vorzusehen.<sup>14)</sup> Damit sollten die UnionsbürgerInnen die Möglichkeit erhalten, Impulse für die Rechtsetzung auf Unionsebene zu geben. Der Vorschlag fand Zustimmung im Verfassungskonvent und wurde in der Folge in geringfügig modifizierter Form in den Verfassungsvertrag (2004) aufgenommen (Art I-47 Abs 4 EVV).<sup>15)</sup> Beim Übergang vom Verfassungskonzept zum Reformkonzept<sup>16)</sup> wurde die gegenständliche Regelung unverändert in den Lissabonner Vertrag (2007) übernommen.

Die Bürgerinitiative soll jeder Unionsbürgerin und jedem Unionsbürger das Recht einräumen, sich am demokratischen Leben der EU direkt zu beteiligen. Auf diese Weise soll zunächst die Bürgernähe der EU intensiviert werden. Gleichzeitig soll aber auch eine Stärkung der Unionsbürgerschaft erfolgen.

Als Instrument direkter Demokratie ist die Bürgerinitiative nicht neu. In den EU-Mitgliedstaaten sind nämlich verschiedene Formen direktdemokratischer Partizipationsverfahren auf nationaler, regionaler und/oder kommunaler Ebene vorgesehen.<sup>17)</sup>

<sup>12)</sup> Vgl zB den Vorschlag Weilers aus dem Jahr 1997 zur Einführung von Referenden über Gesetzesvorschläge gemeinsam mit den Wahlen zum EP; Weiler, *The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals*, ELRev 1997, 150 (152f).

<sup>13)</sup> Vgl Pichler, *Aufstand der Sterne. Die Europäische Bürgerinitiative*, in: Pichler (Hrsg), *Verändern wir Europa! Die Europäische Initiative – Art 8b (4) Vertrag von Lissabon (2008) 23 (25)*; zur Geschichte der Europäischen Bürgerinitiative ausführlich Efler, *Die Europäische Bürgerinitiative. Rechtliche Möglichkeiten für die Einführung unterhalb der Verfassungsebene (2006)*, abrufbar unter <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/di/pdf/papers/2007-04-eci-studie-ger.pdf> (Stand: 28. Juni 2010).

<sup>14)</sup> Suggestion for amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03), abrufbar unter [http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/34/34\\_art%20i%2046%20meyer%20en.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/34/34_art%20i%2046%20meyer%20en.pdf) (Stand: 28. Juni 2010); hinsichtlich der Stellung der Kommission im Zusammenhang mit einer Bürgerinitiative war dem Vorschlag folgende Erklärung beigefügt: „The commission has [...] to decide whether it will take legislative activity or not.“

<sup>15)</sup> Vgl zB *Folsz*, Art I-47 EVV, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg), *Europäischer Verfassungsvertrag. Handkommentar (2007) Rz 3*.

<sup>16)</sup> Vgl zB Richter, *Die EU-Verfassung ist tot, es lebe der Reformvertrag! Übersicht über Zeitplan, Streichungen, Ergänzungen und Übernahmen aus dem Verfassungsentwurf*, EuZW 2007, 631.

<sup>17)</sup> So sind bspw Volksbegehren in Italien, Litauen, den Niederlanden, Österreich, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien und Ungarn, Volksinitiativen in Lettland,

Auf supranationaler Ebene ist ein derartiges Verfahren der Bürgerbeteiligung allerdings ein Novum.

In der Praxis scheint die Bürgerinitiative auf Interesse zu stoßen. Bereits wenige Monate nach ihrer Verankerung im primären Unionsrecht wurden erste derartige Initiativen in Aussicht genommen. Vertreter der Europäischen Volkspartei im EP initiierten im Februar 2010 eine Initiative für den arbeitsfreien Sonntag.<sup>18)</sup> Wenige Monate später, Ende Mai 2010, erklärten die Sozialdemokratischen Parteien Deutschlands und Österreichs, die Einführung einer unionsweiten Spekulationssteuer über eine Bürgerinitiative forcieren zu wollen.<sup>19)</sup> Zuletzt kündigten mehrere Mitglieder des EP – vor dem Hintergrund der ihrer Meinung nach besorgniserregenden Situation in Italien – an, eine Bürgerinitiative zur Einführung einer EU-Regelung zur Erhaltung und Stärkung des Medienpluralismus starten zu wollen.<sup>20)</sup>

## II. Primärrechtliche Grundlagen

Die primärrechtlichen Grundlagen der Bürgerinitiative sind – der Systematik des Lissabonner Vertrags folgend – auf die beiden die EU begründenden Verträge verteilt: die Grundsatzbestimmungen finden sich in Art 11 Abs 4 EUV,<sup>21)</sup> die Gesetzgebungsermächtigung zu deren Ausgestaltung ist in Art 24 Abs 1 AEUV<sup>22)</sup> niedergelegt. Auf eine (zusätzliche) Verankerung der Bürgerinitiative als Bürgerrecht in der gemäß Art 6 Abs 1 EUV im Rang von Primärrecht stehenden Charta der Grundrechte der EU (GRC)<sup>23)</sup> wurde jedoch verzichtet. Dies erscheint inkonsistent, weil vergleichbare Rechte der UnionsbürgerInnen auch als Bürgerrechte in der Grundrechte-Charta verankert sind. Dies gilt beispielsweise für das – nicht nur UnionsbürgerInnen zustehende – Petitionsrecht (Art 24 Abs 2 und Art 227 AEUV sowie Art 44 GRC).<sup>24)</sup>

Gemäß Art 11 Abs 4 EUV können UnionsbürgerInnen, „deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten han-

Litauen, der Slowakei und Ungarn, Volksreferenden in Italien, Bulgarien, Litauen, Malta, der Slowakei, Slowenien und Ungarn vorgesehen. Vgl Giese, *Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, in: Pichler (Hrsg), *Verändern wir Europa! Die Europäische Initiative – Art 8b (4) Vertrag von Lissabon (2008) 91 (93 ff)*, der diese Verfahren der Bürgerbeteiligung als „wesentliches Grundmerkmal der nationalen Politikssysteme“ der EU-Mitgliedstaaten qualifiziert.

<sup>18)</sup> Vgl zB EurActiv v 18.5.2010.

<sup>19)</sup> Vgl zB EurActiv v 19.5.2010.

<sup>20)</sup> Vgl zB EurActiv v 10.6.2010.

<sup>21)</sup> Vertrag über die Europäische Union (EUV), konsolidierte Fassung in ABl C 2010/83, 13.

<sup>22)</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), konsolidierte Fassung in ABl C 2010/83, 47.

<sup>23)</sup> ABl C 2010/83, 389.

<sup>24)</sup> Siehe dazu Pkt IV.B.

deln muss, [...] die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“.

Für die nähere Ausgestaltung der gegenständlichen Bestimmung sieht Art 24 Abs 1 AEUV vor, dass die „Verfahren und Bedingungen“ für die Durchführung einer Bürgerinitiative von EP und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mittels Verordnungen festzulegen sind. Dabei ist auch die Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die unterstützten BürgerInnen kommen müssen, zu bestimmen.

Damit ist primärrechtlich vorgegeben, dass eine Bürgerinitiative sowohl in die Zuständigkeit der Kommission (Organkompetenz) als auch in die Zuständigkeit der EU (Verbandskompetenz) fallen muss. Des Weiteren muss sie auf den Erlass eines Rechtsaktes der EU gerichtet sein und dieser muss der Umsetzung der Verträge dienen. Fraglich ist diesbezüglich insbesondere, was alles unter „Umsetzung der Verträge“ subsumiert werden kann. Diese Frage stellt sich in erster Linie bei Bürgerinitiativen, die auf eine Vertragsänderung gerichtet sind. Bei restriktiver Interpretation würde die „Umsetzung der Verträge“ zweifelsfrei nicht auch deren Änderung umfassen, so dass eine auf eine Vertragsänderung gerichtete Bürgerinitiative schon aus diesem Grund unzulässig wäre.<sup>25)</sup> Bei extensiver Interpretation könnte die „Umsetzung der Verträge“ auch deren Änderung zum Gegenstand haben und eine entsprechende Bürgerinitiative würde dieser Zulässigkeitsvoraussetzung genügen.<sup>26)</sup> In beiden Fällen muss die Bürgerinitiative jedoch weitere Voraussetzungen erfüllen, nämlich die Vertragsänderung muss von der Kommission vorgeschlagen werden können und sie muss auf einem Sekundärrechtsakt der EU beruhen. Dies würde lediglich beim vereinfachten Änderungsverfahren gemäß Art 48 Abs 6 EUV zutreffen,<sup>27)</sup> wonach die Kommission dem Europäischen Rat Änderungsentwürfe vorlegen und letzterer die Änderungen einstimmig beschließen kann. Allerdings kann der Beschluss des Europäischen Rates erst nach Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft treten und ist insoweit kein „normaler“ Sekundär-

rechtsakt.<sup>28)</sup> Deshalb ist eine auf eine Vertragsänderung gerichtete Bürgerinitiative bereits aus diesem Grund wohl als unzulässig anzusehen.<sup>29)</sup>

Des Weiteren sieht Art 11 Abs 4 EUV vor, dass die Anzahl der UnionsbürgerInnen, die eine Bürgerinitiative unterstützen, „mindestens eine Million“ betragen muss. Dem folgend handelt es sich bei der Million um eine Mindestvorgabe, die keinesfalls unterschritten werden darf. Nicht eindeutig geregelt ist allerdings, ob die gegenständliche Mindestvorgabe jeglicher Änderung durch Sekundärrecht entzogen ist,<sup>30)</sup> oder ob der Gesetzgeber im Rahmen der Festlegung der Bedingungen für die Bürgerinitiative die dafür erforderliche Anzahl der UnionsbürgerInnen allenfalls erhöhen könnte.<sup>31)</sup> Die vorgesehene Zahl von einer Million entspricht ca 0,2% der Gesamtbevölkerung der EU.

Die in Art 11 Abs 4 EUV zusätzlich verankerte Vorgabe, wonach eine Bürgerinitiative von Staatsangehörigen „einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ unterstützt werden muss, soll sicherstellen, dass tatsächlich ein Unionsinteresse vorliegt und kein Thema forciert wird, das nur BürgerInnen einiger weniger Mitgliedstaaten betrifft (Erheblichkeit). Wann ein derartiges Unionsinteresse vorliegt, muss allerdings erst sekundärrechtlich geregelt werden. Dabei verfügt der Unionsgesetzgeber über ein weites Ermessen, das nur durch die Vorgabe der Erheblichkeit begrenzt wird. So darf der Unionsgesetzgeber nicht einen so hohen Schwellenwert festlegen, dass die Durchführung einer Bürgerinitiative praktisch verunmöglicht oder übermäßig erschwert wird.<sup>32)</sup> Ebenso darf er den Schwellenwert (aus welchen Gründen auch immer) nicht so niedrig festlegen, dass auch unionsweit völlig unbedeutende Initiativen zum Zug kommen.<sup>33)</sup>

Überhaupt nicht geregelt ist in Art 11 Abs 4 EUV, ob und inwieweit die Kommission an eine bei ihr eingegangene Bürgerinitiative gebunden ist. Allein die englische Fassung der Bestimmung lässt darauf schließen, dass die Kommission über einen weiten Ermessensspielraum verfügt: „Not less than one million citizens [...] may take the initiative of *inviting* the European Commission, [...] to submit any appropriate proposal [...]“.<sup>34)</sup>

<sup>28)</sup> Vgl zB *Kumin*, Vertragsänderungsverfahren und Austrittsklausel, in: Hummer/Obwexer (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 301 (305ff).

<sup>29)</sup> So auch *Borchardt*, Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union<sup>4</sup> (2010) 151. Siehe dazu Pkt III.B.3.

<sup>30)</sup> So die regierungsamtliche Position Österreichs in EB RV 417 BlgNR XXIII. GP, 60.

<sup>31)</sup> Vgl *Obwexer* (FN 8) 95 (111f).

<sup>32)</sup> Vgl *Grünbuch Bürgerinitiative*, KOM(2009) 622 endg v 11.11.2009, Pkt II.1.

<sup>33)</sup> Ähnlich *Ruffert*, Art I-47 EVV, in: Callies/Ruffert (Hrsg), Verfassung der Europäischen Union. Kommentar der Grundlagenbestimmungen (2006) Rz 20.

<sup>34)</sup> Siehe dazu Pkt IV.A.

<sup>25)</sup> So *Auer*, European Citizens' Initiative, EuConst 2005, 79 (82).

<sup>26)</sup> So etwa *Editorial Comments*, Direct democracy and the European Union ... is that a threat or a promise?, CMLRev 2008, 929 (934); *Efler* (FN 13).

<sup>27)</sup> AA *Maurer/Vogel*, Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen, SWP-Studie (2009) 22, die davon ausgehen, dass vom Wortlaut des Art 11 Abs 4 EUV keine Vertragsänderungen gem Art 48 Abs 2 bis Abs 6 EUV erfasst sind, wohl aber die Passerelles gem Art 48 Abs 7 EUV.

Schließlich sieht Art 11 Abs 4 EUV vor, dass die „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ die Initiative ergreifen können. Dem folgend steht die Bürgerinitiative nur den UnionsbürgerInnen offen und stellt gleichzeitig ein Recht dieser dar (exklusives Unionsbürgerrecht). Die Tatsache, dass das gegenständliche Recht in der (demonstrativen) Aufzählung der Unionsbürgerrechte in Art 20 Abs 2 AEUV fehlt, ändert nichts daran, dass die Bürgerinitiative zu den Rechten der UnionsbürgerInnen zählt. Als Unionsbürgerrecht richtet sich die Bürgerinitiative grundsätzlich an natürliche Personen. Nach dem Wortlaut des Art 11 Abs 4 EUV sind ausschließlich natürliche Personen berechtigt, eine Bürgerinitiative zu unterstützen. Dies steht der Organisation einer Bürgerinitiative durch eine juristische Person jedoch nicht entgegen.<sup>35)</sup>

Die primärrechtlichen Grundlagen in Art 11 Abs 4 EUV sind im Lichte der Rechtsprechung des EuGH zur unmittelbaren Wirkung von Bestimmungen des Primärrechts als unmittelbar wirksam zu qualifizieren.<sup>36)</sup> Voraussetzung dafür ist allerdings der Erlass der darin vorgesehenen Durchführungsverordnung. Nachher ist Art 11 Abs 4 EUV – vergleichbar dem Freizügigkeitsrecht der UnionsbürgerInnen in Art 21 AEUV – als klare und präzise Vorschrift anzusehen, deren in der Durchführungsverordnung festgelegte Verfahren und Bedingungen der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.<sup>37)</sup> Dem folgend verleiht Art 11 Abs 4 EUV den UnionsbürgerInnen subjektive Rechte, die sie direkt geltend machen können und die die mitgliedstaatlichen Verwaltungsbehörden zu achten und die nationalen Gerichte zu schützen haben:<sup>38)</sup> das Recht auf Durchführung einer Bürgerinitiative und das Recht auf Teilnahme an einer Bürgerinitiative.

### III. Sekundärrechtliche Ausgestaltung

Bereits am 7. Mai 2009 hatte das EP die Kommission aufgefordert, unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon einen Vorschlag für eine Verordnung zur Bürgerinitiative zu unterbreiten. Gleichzeitig hatte das EP Empfehlungen formuliert, die die Kommission gebührend berücksichtigen

sollte.<sup>39)</sup> In der Folge legte die Kommission am 11. November 2009 ein Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative<sup>40)</sup> vor, mit dem sie die Meinung aller interessierten Kreise zu den wesentlichen Aspekten der Ausgestaltung der künftigen Verordnung einholen wollte. Zudem wurde am 22. Februar 2010 ein öffentliches Hearing für all diejenigen abgehalten, die sich an der Konsultation beteiligt hatten.

Basierend auf dem Grünbuch und den dazu eingegangenen über 300 Antworten sowie unter gebührender Berücksichtigung der Empfehlungen des EP in seiner Entschließung zur Bürgerinitiative, legte die Kommission am 31. März 2010 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative<sup>41)</sup> vor (Verordnungs-Entwurf, VO-E). Dieser Vorschlag soll innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, also spätestens bis zum 1. Dezember 2010, von EP und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen werden.<sup>42)</sup> Am 14. Juni 2010 legte der Rat in Erwartung des Standpunkts des EP eine (erste) allgemeine Ausrichtung zum Verordnungs-Entwurf fest (Verordnungs-Entwurf Rat, VO-E Rat).<sup>43)</sup>

#### A. Grundlegende Bedingungen

##### 1. Begriffsbestimmungen

Eine „Bürgerinitiative“ ist eine Initiative, die der Kommission gemäß den Bestimmungen der Verordnung vorgelegt wird und eine an die Kommission adressierte Aufforderung enthält, „im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“. Voraussetzung dafür ist die ordnungsgemäße Unterstützung von mindestens einer Million Unterzeichnern aus mindestens einem Drittel aller Mitgliedstaaten (Art 2 Abs 1 VO-E).

Als „Unterzeichner“ gelten jene UnionsbürgerInnen, die sich an der Bürgerinitiative durch Abgabe einer Unterstützungsbekundung beteiligen (Art 2 Abs 2 VO-E).

„Organisator“ ist eine natürliche oder juristische Person oder eine Organisation, die für die Vorbereitung einer Bürgerinitiative und die Einreichung derselben bei der Kommission verantwortlich zeichnet (Art 2 Abs 3 VO-E).

<sup>35)</sup> Siehe dazu Pkt III.A.2.

<sup>36)</sup> Vgl. EuGH, Rs C-413/99, *Baumbast und R*, Slg 2002, I-7091, Rdnr 84.

<sup>37)</sup> Vgl. zum Freizügigkeitsrecht in Art 18 Abs 1 EGV, nunmehr Art 21 AEUV, *Obwexer*, Grundfreiheit Freizügigkeit. Das Recht der Unionsbürger, sich frei zu bewegen und aufzuhalten, als fünfte Grundfreiheit (2009) 167 ff, mwN.

<sup>38)</sup> AA – allerdings zum Verfassungsvertrag (2004) – *Folz* (FN 15) Rz 3, wonach die inhaltlich idente Bestimmung in Art I-47 EVV „nicht unmittelbar anwendbar“ ist und „kein subjektives Recht der Unionsbürger“ begründet.

<sup>39)</sup> *Entschließung des EP v 7.5.2009* mit der Aufforderung an die Kommission zur Unterbreitung eines Vorschlags für eine Verordnung des EP und des Rates zur Umsetzung der Bürgerinitiative, P6\_TA(2009) 389.

<sup>40)</sup> *Grünbuch Bürgerinitiative* (FN 32).

<sup>41)</sup> *KOM(2010) 119 endg* v 31.3.2010.

<sup>42)</sup> Vgl. *Grünbuch Bürgerinitiative* (FN 32) Pkt I.

<sup>43)</sup> Dok 10626/2/10 REV 2 v 22.6.2010.

## 2. Anforderungen an den Organisator und die Unterzeichner

Nach Art 3 VO-E können sowohl natürliche als auch juristische Personen und Organisationen als Organisatoren einer Bürgerinitiative auftreten.

Natürliche Personen müssen UnionsbürgerInnen sein und nach den Bestimmungen des jeweiligen Mitgliedstaates das erforderliche Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum EP erreicht haben (Art 3 Abs 1 UAbs 1 VO-E).

Juristische Personen oder Organisationen, die eine Bürgerinitiative organisieren, müssen in einem Mitgliedstaat niedergelassen sein und, soweit sie nach dem nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaates keine Rechtspersönlichkeit besitzen, Vertreter benennen, die befugt sind, sich in ihrem Namen rechtlich zu verpflichten und die Haftung zu übernehmen (Art 3 Abs 1 UAbs 2 VO-E).<sup>44)</sup>

Die Unterzeichner einer Bürgerinitiative müssen UnionsbürgerInnen sein; juristische Personen oder Organisationen sind nicht zur Unterzeichnung berechtigt. Die UnionsbürgerInnen müssen das erforderliche Wahlalter für die Wahlen zum EP erreicht haben. Die Koppelung des Mindestalters für die Teilnahme an einer Bürgerinitiative an das Mindestalter für das aktive Wahlrecht zum EP entspricht der vom EP in seiner Entschließung vorgeschlagenen Lösung. Praktisch bedeutet dies jedoch, dass nicht alle UnionsbürgerInnen gleichermaßen an einer Bürgerinitiative teilnehmen können. In fast allen Mitgliedstaaten liegt das Wahlalter nämlich bei 18 Jahren, einzig in Österreich sind bereits Sechzehnjährige wahlberechtigt;<sup>45)</sup> in letzterem Mitgliedstaat können UnionsbürgerInnen dementsprechend früher an einer Bürgerinitiative mitwirken. Als Alternativvariante wurde in diesem Zusammenhang die Normierung eines unionsweit einheitlichen Mindestalters von 16 oder 18 Jahren in Betracht gezogen. Diese Option wurde jedoch aufgrund des zusätzlichen administrativen Aufwandes, den eine Abweichung von den bereits bestehenden Wählerlisten zur Folge hätte, verworfen.<sup>46)</sup>

## 3. Mindestanzahl der Unterzeichner pro Mitgliedstaat

Gemäß Art 7 Abs 1 VO-E müssen die Unterzeichner einer Bürgerinitiative aus mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten stammen. Dies sind gegenwärtig neun Mitgliedstaaten. Dieser Schwellenwert wurde den Bestimmungen zur Verstärkten Zusammenar-

<sup>44)</sup> Nach Ansicht des Rates müssen diese Vertreter dieselben Anforderungen wie natürliche Personen erbringen, also UnionsbürgerInnen sein und über das aktive Wahlrecht zum EP verfügen (Art 3 Abs 1 VO-E Rat).

<sup>45)</sup> Art 23a Abs 1 B-VG, BGBl 1930/1 idF BGBl I 2009/127.

<sup>46)</sup> Vgl *Grünbuch Bürgerinitiative* (FN 32) Pkt II.3.

beit in Art 20 Abs 2 EUV entnommen und entspricht vergleichbaren Regelungen mancher Mitgliedstaaten.<sup>47)</sup> Als mögliche Alternative wurde ua – analog zu Art 76 AEUV<sup>48)</sup> – ein Schwellenwert von einem Viertel der Mitgliedstaaten angedacht. Obwohl sich das EP in seiner Entschließung für diese Variante ausgesprochen hatte,<sup>49)</sup> wurde sie von der Kommission aufgrund des sektorspezifischen Ansatzes von Art 76 AEUV und der damit fehlenden Eignung für einen Analogieschluss verworfen. Außerdem vertrat die Kommission die Ansicht, dass ein Viertel der Mitgliedstaaten – gegenwärtig sieben – als nicht hinreichend repräsentativ für ein Unionsinteresse angesehen werden kann.<sup>50)</sup>

Gemäß Art 7 Abs 2 VO-E müssen die Unterzeichner in dem Drittel der Mitgliedstaaten eine bestimmte Mindestzahl in jedem Mitgliedstaat erreichen. Diese Mindestzahl ist in Anhang I VO-E festgelegt und basiert auf der Anzahl der Abgeordneten des EP, wie sie vom EP mit Entschließung vom 11. Oktober 2007 für die Zeit nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon vorgeschlagen<sup>51)</sup> und von der Regierungskonferenz 2007 mit einer Änderung akzeptiert wurde.<sup>52)</sup> Dabei wurde die – degressiv proportionale – Anzahl der Mitglieder des EP der einzelnen Mitgliedstaaten mit 750 multipliziert.<sup>53)</sup> Auf diese Weise konnte die ursprünglich vorgeschlagene<sup>54)</sup> und im Konsultationsverfahren heftig kritisierte einheitliche Mindestzahl von 0,2% der Bevölkerung jedes Mitgliedstaates durch eine Mindestzahl ersetzt werden, die für größere Mitgliedstaaten einen Schwellenwert von unter 0,2% und für kleinere Mitgliedstaaten einen entsprechend höheren Schwellenwert ergibt.<sup>55)</sup>

<sup>47)</sup> Die Kommission verweist insbesondere auch auf das Volksbegehren in Österreich, wofür gem Art 41 Abs 2 B-VG ein von 100.000 Stimmberechtigten oder von einem Sechstel der Stimmberechtigten aus drei Ländern gestellter Antrag erforderlich ist, *Grünbuch Bürgerinitiative* (FN 32) Pkt II.1.

<sup>48)</sup> Gemäß Art 76 AEUV kann in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit neben der Kommission auch ein Viertel der Mitgliedstaaten die Initiative für den Erlass von Rechtsakten ergreifen.

<sup>49)</sup> Vgl *Entschließung des EP v 7.5.2009* (FN 39) Anlage Pkt 1.

<sup>50)</sup> *Grünbuch Bürgerinitiative* (FN 32) Pkt II.1.

<sup>51)</sup> P6\_TA (2007) 429. Vgl *Obwexer*, Der Vertrag von Lissabon. EU-rechtliche Hindernisse auf dem Weg aus der Krise, JRP 2009, 157 (166).

<sup>52)</sup> Erklärung Nr 4 und Erklärung Nr 5 zum Vertrag von Lissabon, ABl C 2010/83, 337.

<sup>53)</sup> *KOM(2010) 119 endg* (FN 41) Pkt 3.2; vgl auch Art 7 Abs 2 VO-E Rat.

<sup>54)</sup> Vgl *Entschließung des EP v 7.5.2009* (FN 39) Anlage Pkt 2; *Auer* (FN 25) 81, der ebenfalls die Festlegung eines einheitlichen Prozentsatzes für jeden Mitgliedstaat favorisiert.

<sup>55)</sup> *KOM(2010) 119 endg* (FN 41) Pkt 3.2.

Daraus resultiert für den bevölkerungsreichsten Mitgliedstaat Deutschland mit 82 Mio Einwohnern eine Mindestzahl von 72.000 Unterschriften (0,087%), für den bevölkerungsärmsten Mitgliedstaat Malta mit 400.000 Einwohnern eine Mindestzahl von 4.500 Unterstützungsbekundungen (1,123%). In Österreich mit 8,35 Mio Einwohnern ist eine Mindestzahl von 14.250 Unterstützungsbekundungen erforderlich; dies entspricht 0,171% der Bevölkerung.

Die gegenständlichen Mindestzahlen können von der Kommission im Wege der delegierten Rechtsetzung geändert und insbesondere an eine geänderte Zusammensetzung des EP infolge einer Erweiterung der EU angepasst werden.<sup>56)</sup>

Gemäß Art 7 Abs 3 VO-E gelten die Unterzeichner als aus dem Mitgliedstaat stammend, der das in ihrer Unterstützungsbekundung angegebene Ausweispapier ausgestellt hat. Das ist in der Regel der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die Unterzeichner besitzen. Nur in Ausnahmefällen können Unterzeichner einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsangehörigkeit zugerechnet werden, und zwar dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben. Dies ist beispielsweise dann möglich, wenn der Wohnsitzmitgliedstaat den von ihm ausgestellten Führerschein<sup>57)</sup> als Ausweisdokument zulässt bzw überhaupt keine Angabe personenbezogener Identitätsdaten verlangt.<sup>58)</sup> Mit den primärrechtlichen Vorgaben in Art 11 Abs 4 EUV ist dies vereinbar, da die gegenständliche Bestimmung lediglich verlangt, dass es sich bei den Unterzeichnern um UnionsbürgerInnen und „um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ handeln muss.

## B. Verfahren

### 1. Anmeldung und Registrierung

Vor Einleitung einer Bürgerinitiative hat der verantwortliche Organisator sein Vorhaben bei der Kommission förmlich anzumelden. Dazu sind gemäß Art 4 Abs 1 iVm Anhang II VO-E folgende Angaben zu machen: die Bezeichnung der Initiative, deren Gegenstand, die Ziele des Vorschlages, die Rechtsgrundlage in den Verträgen, die der Kommission ein Tätigwerden ermöglicht,<sup>59)</sup> sowie Angaben zur Person des Organisators und alle zu diesem Zeitpunkt bekannten Quellen der Finanzierung und Unterstützung. Der Organisator kann dabei der Kommission bereits einen ausgearbeiteten Entwurf für ei-

nen Rechtsetzungsvorschlag vorlegen, die Angabe von Gegenstand und Ziel der Initiative ist jedoch ausreichend. Sämtliche Informationen sind in einem Online-Register der Kommission in einer der – derzeit 23 – Amtssprachen der EU schriftlich bereitzustellen.<sup>60)</sup>

Jede angemeldete Bürgerinitiative wird von der Kommission mit einer einheitlichen Registrierungsnummer versehen und anschließend im Register veröffentlicht (Art 4 Abs 2 und Abs 5 VO-E). Eine Registrierung wird allerdings abgelehnt, wenn die geplante Initiative mit Grund als unangemessen angesehen werden kann, weil sie missbräuchlich ist oder es ihr an Ernsthaftigkeit fehlt, oder wenn sie sich eindeutig gegen die Werte der Union in Art 2 EUV<sup>61)</sup> richtet (Art 4 Abs 3 und Abs 4 VO-E).<sup>62)</sup>

Nach dem Verordnungs-Entwurf ist die Kommission nicht verpflichtet, eine registrierte Bürgerinitiative in alle Amtssprachen der EU zu übersetzen und in diesen zu veröffentlichen. Die Verordnung Nr 1 über die Sprachenfrage<sup>63)</sup> sieht für die Veröffentlichung einer Registrierung im Internet die Verwendung aller Amtssprachen ebenfalls nicht verpflichtend vor (vgl Art 4 VO Nr 1). Demnach ist es dem Organisator überlassen, die registrierte Initiative auch in anderen Amtssprachen der Union bereitzustellen. Die Kommission hat diese dann (lediglich) zu veröffentlichen.

Im Verordnungs-Entwurf nicht geregelt ist zudem, mit welchem Rechtsakt eine allfällige Ablehnung der Registrierung durch die Kommission zu erfolgen hat. Die Ablehnung ist dem Organisator zumindest in Form einer Mitteilung bekannt zu geben und entsprechend zu begründen. Nach ständiger Rechtsprechung hat die Pflicht zur Begründung einer Einzelentscheidung nämlich den Zweck, dem Gerichtshof der EU die Überprüfung der Handlung auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu ermöglichen und den Betroffenen so ausreichend zu unterrichten, dass er erkennen kann, ob die Entscheidung richtig oder eventuell mit einem Mangel behaftet ist, der ihre Anfechtung ermöglicht.<sup>64)</sup> Die Kommission kann aber auch einen Beschluss iSv Art 288 Abs 4 AEUV an den Organisator richten. Der Beschluss ist gemäß Art 296 Abs 2 AEUV zu begründen. Die Ablehnung der Registrierung kann unabhängig von der gewählten Rechtsaktform mit einer Nichtigkeitskla-

<sup>56)</sup> Vgl Art 7 Abs 3 VO-E Rat. Zur delegierten Rechtsetzung siehe Pkt IV.D.

<sup>57)</sup> Vgl zB EuGH, Rs C-476/01, *Kapper*, Slg 2004, I-5205; verb Rs C-329/06 u C-343/06, *Wiedemann*, Slg 2008, I-4635.

<sup>58)</sup> Vgl Art 7 Abs 4 VO-E Rat.

<sup>59)</sup> Der Rat möchte die Angabe der Rechtsgrundlage nur noch fakultativ vorschreiben (Anhang II Pkt 4 VO-E Rat).

<sup>60)</sup> Nach der Registrierung soll der Organisator die Möglichkeit erhalten, die geplante Bürgerinitiative auch in anderen Amtssprachen der EU bereitzustellen (Art 4 Abs 1 UAbs 1 VO-E Rat).

<sup>61)</sup> Vgl überblicksmäßig *Streinz/Ohler/Herrmann* (FN 6) 79f.

<sup>62)</sup> Nach Ansicht des Rates soll die Registrierung auch bei einer Bürgerinitiative abgelehnt werden, die eindeutig nicht in den Geltungsbereich der Verträge fällt (Art 4 Abs 4 VO-E Rat).

<sup>63)</sup> ABl 1958/358, idF ABl L 2003/236, 33.

<sup>64)</sup> Vgl zB EuGH, Rs C-199/99 P, *Corus UK/Kommission*, Slg 2003, I-11177, Rdnr 145.

ge gemäß Art 263 AEUV vor dem Gerichtshof der EU bekämpft und von diesem auf ihre Rechtmäßigkeit geprüft werden.<sup>65</sup>) Eine allfällige Untätigkeit der Kommission kann mit einer Untätigkeitsklage gemäß Art 265 AEUV bekämpft werden.<sup>66</sup>)

## 2. Sammlung von Unterstützungsbekundungen

Ist die Initiative von der Kommission registriert, mit einer Identifikationsnummer versehen und im Register veröffentlicht worden, kann der Organisator in eigener Verantwortung die erforderlichen Unterstützungsbekundungen sammeln. Dazu dürfen ausschließlich Formulare verwendet werden, die der in Anhang III VO-E enthaltenen Vorlage entsprechend Informationen über die Bürgerinitiative und persönliche Angaben zum Unterzeichner beinhalten (Art 5 Abs 1 VO-E).<sup>67</sup>)

Die Unterstützungserklärungen können entweder in Papierform oder elektronisch gesammelt werden (Art 5 Abs 2 VO-E). Für letzteren Fall sind Online-Sammelsysteme einzurichten, die über angemessene Sicherheitsmerkmale und technische Mittel verfügen. Die gesammelten Daten werden auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gespeichert. Die genauen technischen Spezifikationen für die Sicherheit der Online-Sammelsysteme sind von der Kommission innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung im Regelungsverfahren nach Art 5 des Beschlusses 1999/468/EG als Durchführungsrechtsakt zu verabschieden (Art 6 Abs 5 iVm Art 19 VO-E).<sup>68</sup>) Die Beurteilung, ob ein Online-Sammelsystem über die angemessenen Sicherheitsmerkmale und technischen Mittel verfügt, um beispielsweise sicherzustellen, dass die Identität der beteiligten Personen überprüft werden kann,

<sup>65</sup>) Ähnlich *Auer* (FN 25) 81.

<sup>66</sup>) Vgl die diesbezüglichen Forderungen des EP in seiner *Entschließung* v 7.5.2009 (FN 39) Pkt 5.e.

<sup>67</sup>) Dabei sind vom Organisator die Registrierungsnummer der Kommission, das Datum der Registrierung und die Internetadresse der geplanten Bürgerinitiative im Register der Kommission sowie die Bezeichnung, der Gegenstand und die wichtigsten Ziele der Bürgerinitiative zwingend anzugeben. Der Unterzeichner muss obligatorisch folgende Angaben machen: Name, Wohnort und Wohnsitzstaat, Geburtsdatum und Geburtsort sowie Staatsangehörigkeit; zusätzlich sind die persönliche Identifikationsnummer bzw Angaben zum Ausweisdokument einschließlich des Mitgliedstaates, der die Identifikationsnummer bzw das Ausweisdokument ausgestellt hat, erforderlich. Der Rat hat die Mitgliedstaaten in zwei Kategorien eingeteilt, nämlich jene, die keine zusätzlichen Angaben zur Identifizierung der Person verlangen (Kategorie A, 6 Mitgliedstaaten) und jene, in denen eine Identifikationsnummer bzw ein Ausweisdokument anzugeben ist (Kategorie B, 21 Mitgliedstaaten). Zu letzteren gehört Österreich, das die Angabe entweder des Reisepasses oder des Personalausweises vorschreibt (Anhang III VO-E Rat).

<sup>68</sup>) Siehe dazu Pkt IV.E.

obliegt den von den Mitgliedstaaten zu benennenden zuständigen nationalen Behörden.<sup>69</sup>) Liegen die von der Kommission zu verabschiedenden technischen Spezifikationen zum Zeitpunkt der Überprüfung noch nicht vor, so prüfen die mitgliedstaatlichen Behörden am Maßstab nationaler Standards (Art 6 Abs 3 iVm Art 14 Abs 1 VO-E).

Der Organisator hat höchstens zwölf Monate Zeit, um die notwendigen Unterstützungsbekundungen zu sammeln. Diese Frist beginnt mit der Registrierung der Initiative durch die Kommission zu laufen (Art 5 Abs 4 VO-E).<sup>70</sup>) Eine Verlängerung ist nicht vorgesehen und daher auch nicht möglich. Der damit auf ein Jahr beschränkte Zeitraum für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen soll die Aktualität einer laufenden Bürgerinitiative gewährleisten.<sup>71</sup>) Er ist zwar knapp bemessen, mit den primärrechtlichen Vorgaben aber wohl vereinbar.<sup>72</sup>)

## 3. Entscheidung über die Zulässigkeit

Sobald der Organisator 300.000 Unterstützungserklärungen von Unterzeichnern aus mindestens drei Mitgliedstaaten gesammelt hat, ist er gehalten, der Kommission einen Antrag auf Entscheidung über die Zulässigkeit der registrierten Bürgerinitiative vorzulegen (Art 8 Abs 1 VO-E). Dieser Schwellenwert von 300.000, der in etwa einem Drittel der erforderlichen Gesamtanzahl an Unterstützungsbekundungen (eine Million Unterstützungsbekundungen aus mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten) entspricht, ist nach Ansicht der Kommission hinreichend repräsentativ für die Zulässigkeitsprüfung.<sup>73</sup>) Der Rat schlägt allerdings die Herabsetzung der Zahl der für die Zulässigkeitsentscheidung geforderten Unterstützungsbekundungen von 300.000 auf 100.000 vor.<sup>74</sup>)

Innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags hat die Kommission über die formelle Zulässigkeit der geplanten Bürgerinitiative zu entscheiden (Art 8 Abs 2 VO-E). Die Bürgerinitiative ist zulässig, wenn sie zwei kumulative Voraussetzungen erfüllt: Sie muss erstens ein Thema betreffen, zu dem ein Rechtsakt der Union verabschiedet werden kann, um die Verträge umzusetzen (Vorliegen der Verbandskompetenz), und zweitens in den Rahmen der Befugnisse der Kommission fallen, einen

<sup>69</sup>) Siehe dazu Pkt IV.C.

<sup>70</sup>) Diese Regelung entspricht der vom EP vorgeschlagenen Lösung; vgl *Entschließung des EP* v 7.5.2009 (FN 39) Pkt 6.b.

<sup>71</sup>) Vgl *Grünbuch Bürgerinitiative* (FN 32) Pkt II.6.

<sup>72</sup>) Ähnlich *Auer* (FN 25) 81, der die Festlegung einer Frist als notwendige Folge des Rechtsstaatlichkeitsprinzips sieht.

<sup>73</sup>) *KOM(2010) 119 endg* (FN 41) Pkt 3.7.

<sup>74</sup>) Vgl Art 8 Abs 1 VO-E Rat. Die Herabsetzung des Schwellenwertes für die Zulässigkeitsprüfung auf 100.000 Unterstützungsbekundungen wurde auch vom deutschen Bundesrat in seiner Stellungnahme v 4.6.2010 gefordert, Beschluss BR 187/10.

Vorschlag zu unterbreiten (Vorliegen der Organisationskompetenz). Dem folgend ist eine Bürgerinitiative in jenen Bereichen unzulässig, in denen die EU über keine Rechtsetzungskompetenz verfügt, wie etwa im Grundrechtsbereich. Ebenso ist eine Änderung des Primärrechts wohl nicht zu den Kompetenzen der Union zu zählen und kann daher kaum Gegenstand einer Bürgerinitiative sein.<sup>75)</sup> In Politikbereichen, in denen der EU lediglich eine ergänzende Kompetenz zukommt und eine Harmonisierung primärrechtlich ausgeschlossen ist, darf eine Bürgerinitiative nicht auf eine Rechtsangleichung abzielen.<sup>76)</sup> Des Weiteren fallen Initiativen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nicht in den Kompetenzbereich der Kommission; dafür ist gemäß Art 22 Abs 2 EUV der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik zuständig.

Innerhalb der Verbands- und der Organisationskompetenz kann eine Bürgerinitiative sowohl den Erlass neuer Rechtsakte als auch Änderungen bestehender Rechtsakte (einschließlich ihrer Aufhebung) zum Gegenstand haben.

Nicht geregelt ist, ob in den zwei Monaten, innerhalb derer die Kommission über die Zulässigkeit der geplanten Bürgerinitiative zu entscheiden hat, der Ablauf der zwölfmonatigen Frist für den Organisator gehemmt wird. Dem folgend ist wohl davon auszugehen, dass die Zwölfmonatsfrist weiter läuft, da ja weiterhin Unterstützungsbekundungen gesammelt werden können. Problematisch ist dies nur dann, wenn die Kommission nicht innerhalb der Zweimonatsfrist entscheiden sollte.

Die Entscheidung über die Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit einer geplanten Bürgerinitiative hat – abweichend von der Entscheidung über die Registrierung<sup>77)</sup> – mit Beschluss der Kommission zu erfolgen. Dieser trifft zwar in erster Linie, aber nicht nur, den Organisator, sondern auch die mindestens 300.000 (bzw. 100.000) UnionsbürgerInnen, die bereits Unterstützungsbekundungen abgegeben haben. Dem folgend ist der Beschluss nicht allein an den Organisator zu adressieren, sondern mit allgemeiner Geltung zu erlassen und gemäß Art 297 Abs 2 UAbs 2 AEUV im Amtsblatt der EU zu veröffentlichen.<sup>78)</sup>

Der Beschluss unterliegt der Nachprüfung durch den Gerichtshof der EU. Er kann sowohl vom Organisator selbst als auch von jedem Unterzeichner mit einer Nichtigkeitsklage gemäß Art 263 Abs 4 AEUV bekämpft werden.<sup>79)</sup>

<sup>75)</sup> Siehe dazu Pkt II.

<sup>76)</sup> Dies wäre etwa im Bildungsbereich (Art 165 Abs 4 AEUV), im Kulturbereich (Art 167 Abs 5 AEUV) sowie im Gesundheitsbereich (Art 168 Abs 5 AEUV) der Fall.

<sup>77)</sup> Siehe dazu Pkt III.B.1.

<sup>78)</sup> Ähnlich die Forderung des EP in seiner *Entscheidung* v. 7.5.2009 (FN 39) Anlage Pkt 5.d.

<sup>79)</sup> Zur Klagslegitimation natürlicher Personen vgl. *Obwexer*, Gerichtssystem und Rechtsschutz, in: *Hummer/Obwexer* (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon* (2009) 237

#### 4. Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch die Behörden der Mitgliedstaaten

Nach (erfolgreicher) Sammlung der Unterstützungsbekundungen legt der Organisator diese den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden<sup>80)</sup> in Papier- oder in elektronischer Form zur Überprüfung und Zertifizierung vor. Dabei hat er das vorgegebene Formular (Anhang VI VO-E) zu verwenden (Art 9 Abs 1 VO-E). Zuständig ist grundsätzlich derjenige Mitgliedstaat, der das auf der Unterstützungsbekundung angegebene Ausweisdokument ausgestellt hat (Art 9 Abs 1 UAbs 2 VO-E). In Ausnahmefällen kann auch derjenige Mitgliedstaat zuständig sein, in dem der Unterzeichner seinen Wohnsitz hat (Art 9 Abs 2 UAbs 2 VO-E Rat).

Die Überprüfung durch die zuständigen Behörden hat innerhalb von drei Monaten und in angemessener Form durchgeführt zu werden; nach ihrem Abschluss ist dem Organisator eine Bescheinigung nach dem Modell in Anhang VII VO-E auszustellen, aus der die Zahl der gültigen Unterstützungsbekundungen für diesen Mitgliedstaat hervorgeht.<sup>81)</sup> Die Ausstellung der Bescheinigung hat unentgeltlich zu erfolgen (Art 9 Abs 3 VO-E).

#### 5. Einreichung bei der Kommission

Nach Erhalt der Bescheinigungen über die gültigen Unterstützungsbekundungen kann der Organisator die Bürgerinitiative bei der Kommission einreichen (Art 10 Abs 1 VO-E). Dabei ist das Formular in Anhang VIII VO-E zu verwenden. Gleichzeitig sind Kopien der Bescheinigungen in Papier- oder elektronischer Form einzureichen (Art 10 Abs 2 VO-E).

Der Rat möchte den Organisator zusätzlich verpflichten, Informationen über alle Formen der Finanzierung und Unterstützung der Bürgerinitiative zu übermitteln (Art 10 Abs 3 VO-E Rat).

Zur Zulässigkeit einer wiederholten Einbringung von Initiativen zum selben Thema enthält der Verordnungs-Entwurf keine Regelung. Mehrfacheinbringungen können zwar zu einer unnötigen Überlastung des Systems führen und die Ernsthaftigkeit dieses neu eingeführten Instruments der direkten Demokratie gefährden. Andererseits müssen Bürgerinitiativen zu einem Thema nicht unbedingt identisch sein. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag jedenfalls von Sperrfristen und anderen Hürden zur Verhinderung von Mehrfacheinbringungen abgesehen. Die Gründe dafür scheinen darin zu liegen, dass einerseits die Organisation einer Bürgerinitiative mit einem hohen finanziellen und ad-

(254 ff). AA *Borchardt* (FN 29) 151, der den Organisatoren einer Bürgerinitiative „kein Klagerecht vor dem EuGH“ einräumt.

<sup>80)</sup> Siehe dazu Pkt IV.C.

<sup>81)</sup> Eine Authentifizierung der Unterschriften ist nicht erforderlich (Art 9 Abs 2 UAbs 2 VO-E Rat).

ministrativen Aufwand verbunden ist und andererseits durch die Online-Registrierung eine gewisse Transparenz gewährleistet wird.<sup>82)</sup> Dies gilt allerdings nur dann, wenn die Registrierung in allen oder zumindest in nahezu allen Amtssprachen der EU erfolgt ist.

## 6. Prüfung durch die Kommission

Geht eine Bürgerinitiative bei der Kommission ein, so hat diese die Bürgerinitiative unverzüglich auf ihrer Website zu veröffentlichen (Art 11 Abs 1 lit a VO-E). Des Weiteren hat sie die Bürgerinitiative zu prüfen und innerhalb von vier Monaten in einer Mitteilung ihre Schlussfolgerungen sowie ihr weiteres Vorgehen unter Anführung der Gründe hierfür darzulegen (Art 11 Abs 1 lit b VO-E).

Die Mitteilung der Kommission ist dem Organisator der Bürgerinitiative sowie dem EP und dem Rat zuzuleiten und zu veröffentlichen (Art 11 Abs 2 VO-E).

Die Prüfung durch die Kommission umfasst sowohl die Überprüfung der Repräsentativität der Bürgerinitiative (formelle Prüfung) als auch die sachliche Auseinandersetzung mit dem Anliegen der Bürgerinitiative (materielle Prüfung). Erstere Prüfung muss mit einem gerichtlich nachprüfbareren Beschluss iSv Art 288 Abs 4 AEUV enden. Nur letztere Prüfung kann in eine bloße Mitteilung münden, da der Kommission im Rahmen ihres Initiativrechts ein weites Ermessen zusteht.<sup>83)</sup> Dieses führt dazu, dass selbst ein Beschluss, wonach der in einer Bürgerinitiative enthaltene Aufforderung nicht nachgekommen und kein Vorschlag vorgelegt wird, kaum mit Erfolg gerichtlich bekämpft werden kann.<sup>84)</sup>

## C. Datenschutz

Der Schutz der personenbezogenen Daten der Unterzeichner einer Bürgerinitiative obliegt sowohl dem Organisator als auch den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden. Diese haben die Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG<sup>85)</sup> und die zu ihrer Umsetzung ergangenen nationalen Bestimmungen zu beachten (Art 12 Abs 1 VO-E).

Der Organisator hat alle im Zusammenhang mit einer Bürgerinitiative eingelangten Unterstützungs-

bekundungen samt Kopien davon spätestens einen Monat nach Einreichung bei der Kommission bzw. 18 Monate nach Registrierung der Bürgerinitiative durch die Kommission zu vernichten. Hierbei gilt das jeweils frühere Datum (Art 12 Abs 3 VO-E).<sup>86)</sup> Die nationalen Behörden sind ihrerseits verpflichtet, die Unterstützungsbekundungen spätestens einen Monat nach Ausstellung der Überprüfungsbescheinigung zu vernichten (Art 12 Abs 4 VO-E). Zudem hat der Organisator alle notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zu ergreifen, um jegliche Form der unrechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten zu verhindern (Art 12 Abs 5 VO-E).

## D. Haftung

Gemäß Art 13 VO-E sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die auf ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Organisatoren einer Bürgerinitiative für falsche Erklärungen, die Nichtbeachtung der Vorschriften für Online-Sammelsysteme sowie Datenmissbrauch zivil- oder strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen und haftbar zu machen.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH können „die Mitgliedstaaten mangels einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Union auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach dem Unionsrecht geschaffene Regelung vorsieht, die Sanktionen wählen (...), die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Unionsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu beachten“.<sup>87)</sup>

Wohl vor diesem Hintergrund ist in der allgemeinen Ausrichtung des Rates vorgesehen, dass die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen (Art 13 a VO-E Rat).

## IV. Ausgewählte Rechtsfragen

### A. Bürgerinitiative und Initiativmonopol der Kommission

Gemäß Art 17 Abs 2 EUV darf ein Gesetzgebungsakt der EU nur auf Vorschlag der Kommission verabschiedet werden, soweit in den Verträgen nichts anderes festgelegt ist. Andere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlages erlassen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist.

<sup>86)</sup> Nach Ansicht des deutschen Bundesrates ist diese Frist nicht sachgerecht, da im Falle einer späteren gerichtlichen Überprüfung gegebenenfalls auf die Unterlagen zurückgegriffen werden muss (Beschluss des BR 187/10).

<sup>87)</sup> EuGH, Rs C-262/99, *Louloudakis*, Slg 2001, I-5547, Rdnr 67; Rs C-188/09, *Kulesza ua*, Urteil v 29.7.2010, noch nicht in Slg veröffentlicht, Rdnr 29.

<sup>82)</sup> *Grünbuch Bürgerinitiative* (FN 32) Pkt II.10.

<sup>83)</sup> Siehe dazu Pkt IV.A.

<sup>84)</sup> Die Empfehlung des EP in seiner *Entschliebung v 7.5.2009* (FN 39) Anlage Pkt 8.e, den Beschluss der Kommission, der Forderung in einer Bürgerinitiative nicht nachzukommen, der gerichtlichen Nachprüfung durch den Gerichtshof der EU zu unterwerfen, stößt diesbezüglich an die Grenzen des geltenden Rechts.

<sup>85)</sup> Richtlinie 95/46/EG des EP und des Rates v 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl L 1995/281, 31.

Daraus resultiert ein Initiativmonopol bzw zumindest ein Initiativrecht der Kommission.<sup>88)</sup>

Das Initiativmonopol bzw das Initiativrecht der Kommission wird jedoch in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt. Zum einen sieht Art 225 AEUV vor, dass das EP die Kommission auffordern kann, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Unionsaktes zur Durchführung der Verträge erfordern. Die Ablehnung einer derartigen Aufforderung ist zu begründen. Zum anderen kann der Rat gemäß Art 241 AEUV die Kommission auffordern, die nach seiner Ansicht zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeigneten Untersuchungen vorzunehmen und ihm entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Die Ablehnung einer derartigen Aufforderung ist ebenfalls zu begründen.

Die Bindungswirkung der Aufforderungen des EP und des Rates an die Kommission (mittelbares Initiativrecht) ist umstritten.<sup>89)</sup> Soweit ersichtlich wird in der Lehre inzwischen mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass die Kommission verpflichtet ist, einer Aufforderung des EP oder Rates zur Unterbreitung eines Vorschlages nachzukommen.<sup>90)</sup> Dabei verfügt sie über ein gewisses Ermessen (Pflicht zur ermessensfehlerfreien Entscheidung).<sup>91)</sup> Hinsichtlich des „Ob“ ihres Tätigwerdens ist der Ermessensspielraum stark eingeschränkt. Nach Art 225 AEUV hat nämlich das EP zu beurteilen, wann ein Unionsakt zur Durchführung der Verträge erforderlich ist. Ähnliches gilt gemäß Art 241 AEUV für den Rat, der zu beurteilen hat, ob die Untersuchung und der darauf aufbauende Vorschlag zur Verwirklichung der Vertragsziele geeignet ist. Die Kommission kann lediglich bei Vorliegen schwerwiegender Gründe des Unionsinteresses untätig bleiben. Solche Gründe würden etwa vorliegen, wenn die vom EP geforderten Unionsakte nicht der Durchführung der Verträge dienen oder die vom Rat angegebenen Ziele vom jeweiligen Vertrag nicht gedeckt wären

<sup>88)</sup> Vgl zB *Breier*, Art 14 EUV, in: Lenz/Borchardt (Hrsg), EU-Verträge. Kommentar<sup>5</sup> (2010) Rz 14; *Isak*, Institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Union, in: Hummer/Obwexer (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 133 (159).

<sup>89)</sup> Vgl – zum EP – *Schoo*, Art 192 EGV, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar<sup>2</sup> (2009) Rz 17; zum Rat – *Hix*, Art 208 EGV, in: Schwarze (Hrsg), EU-Kommentar<sup>2</sup> (2009) Rz 7 mwN.

<sup>90)</sup> Zum Aufforderungsrecht des EP vgl *Haag*, Art 192 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg), EUV/EGV. Kommentar<sup>6</sup> (2004) Rz 18; *Kluth*, Art 192 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/EGV. Kommentar<sup>3</sup> (2007) Rz 11, mwN. Zum Aufforderungsrecht des Rates vgl *Breier*, Art 241 AEUV, in: Lenz/Borchardt (Hrsg), EU-Verträge. Kommentar<sup>5</sup> (2010) Rz 3; *Harnier/Jacqué*, Art 208 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg), EUV/EGV. Kommentar<sup>6</sup> (2004) Rz 4; *Hix* (FN 89) Rn 7; *Wichard*, Art 208 EGV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/EGV. Kommentar<sup>3</sup> (2007) Rz 3.

<sup>91)</sup> Vgl *Hix* (FN 89) Rn. 7.

bzw der angeforderte Akt der Kommission (Untersuchung und/oder Vorschlag) vertragswidrige Ziele verfolgte. Hinsichtlich des „Wie“ ihres Tätigwerdens verfügt die Kommission hingegen über einen weiten Ermessensspielraum. Demnach kann sie den verlangten Vorschlag inhaltlich großteils frei ausgestalten. An etwaige diesbezügliche Vorgaben des EP oder des Rates ist sie jedenfalls nicht gebunden. Weder das EP noch der Rat hat nämlich eine Weisungsbefugnis gegenüber der Kommission.

Die Bindungswirkung einer bei der Kommission eingereichten Bürgerinitiative ist wohl der einer Aufforderung des EP oder des Rates im Rahmen ihres mittelbaren Initiativrechts gleichzusetzen. Die Bürgerinitiative entspricht diesbezüglich nämlich im Wesentlichen dem Aufforderungsrecht von EP und Rat. Demnach ist die Kommission zu einer ermessensfehlerfreien Entscheidung verpflichtet.<sup>92)</sup> Dabei verfügt sie hinsichtlich des „Ob“ ihres Tätigwerdens über ein stark eingeschränktes Ermessen, hinsichtlich des „Wie“ steht ihr hingegen ein weites Ermessen zu.

Daraus folgt, dass die Bürgerinitiative zwar das Initiativmonopol bzw Initiativrecht der Kommission nicht durchbricht, wohl aber – neben dem Aufforderungsrecht des EP und des Rates – zusätzlich einschränkt.

Kommt die Kommission ihrer Verpflichtung, innerhalb von vier Monaten nach Einreichung einer Bürgerinitiative ihre Schlussfolgerungen zu dieser Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür darzulegen (Art 11 Abs 1 VO-E), nicht nach, so kann der Organisator diese Verletzung des Unionsrechts mit einer Untätigkeitsklage gemäß Art 265 AEUV beim Gerichtshof der EU bekämpfen. Legt die Kommission hingegen die vorgeschriebene Mitteilung vor, lehnt darin aber einen Vorschlag für einen Rechtsakt der EU mit entsprechender Begründung ab, so kann diese Mitteilung mit einer Nichtigkeitsklage gemäß Art 263 AEUV bekämpft werden; Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der Mitteilung bindende Wirkung zukommt. Ob eine Mitteilung eine Handlung ist, die mit einer Nichtigkeitsklage angefochten werden kann, bestimmt sich nach ständiger Rechtsprechung nämlich „nach ihrem Inhalt, nicht nach ihrer Form“. Anfechtbare Handlungen im Sinne dieser Vorschrift „sind Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen können“.<sup>93)</sup> Dies ist bei einer Mitteilung, die ein

<sup>92)</sup> So auch *Ruffert* (FN 33) Rz 19. Die Kommission selbst sieht eine Verpflichtung des Kollegiums, die Anliegen einer Bürgerinitiative „ernsthaft zu prüfen“; vgl *KOM(2010) 119 endg* (FN 41) 2.

<sup>93)</sup> Vgl zB EuGH, Rs 60/81, *IBM/Kommission*, Slg 1981, 2639, Rdnr 9; Rs C-249/02, *Portugal/Kommission*, Slg 2004, I-10717, Rdnr 35; EuG, Rs T-247/04, *Aseprofar ua/Kommission*, Slg 2005, II-3449, Rdnr 44.

formelles Verfahren wie jenes der Bürgerinitiative abschließt, wohl anzunehmen.<sup>94)</sup> Selbst bei Zulässigkeit der Nichtigkeitsklage kann der Gerichtshof der EU allerdings nur prüfen, ob die Kommission das ihr zustehende Ermessen nicht offenkundig überschritten hat.

### B. Bürgerinitiative und Petitionsrecht

Neben der Bürgerinitiative steht den UnionsbürgerInnen auch das Petitionsrecht an das EP<sup>95)</sup> offen, wenn sie den Erlass von Unionsrecht initiieren möchten.

Gemäß Art 227 AEUV kann jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz innerhalb der Union, allein oder gemeinsam mit anderen Bürgern oder Personen, eine Petition an das EP richten. Diese muss Angelegenheiten zum Gegenstand haben, die in die Tätigkeitsbereiche der EU fallen, und ihn oder sie unmittelbar betreffen. Für die UnionsbürgerInnen ist das gegenständliche Recht in Art 24 Abs 2 AEUV (zusätzlich) als Unionsbürgerrecht verankert. Das Recht als solches ist – im Gegensatz zur Bürgerinitiative<sup>96)</sup> – auch als Bürgerrecht in der Grundrechte-Charta festgeschrieben (Art 44 GRC).

Eine Alternative zur Bürgerinitiative stellt das Petitionsrecht allerdings nur in den Fällen dar, in denen eine Sammelpetition eingebracht wird, die auf den Erlass von neuem oder die Änderung von geltendem Unionsrecht abzielt.<sup>97)</sup>

Gegenstand einer derartigen Sammelpetition muss zunächst eine Angelegenheit sein, die in einen Tätigkeitsbereich der EU fällt. Beim Erlass von Sekundärrecht ist damit eine Verbandskompetenz erforderlich. Die Petitionen sind jedoch nicht auf die aktuellen Tätigkeitsbereiche der EU beschränkt, sondern können sich auch auf solche Gegenstände beziehen, die potentielle Tätigkeitsbereiche betreffen. Sie können demnach auch – anders als die Bürgerinitiative – eine Änderung des Primärrechts anregen.

An einer Sammelpetition können sich sowohl UnionsbürgerInnen als auch sonstige natürliche oder juristische Personen mit Wohnort oder Sitz in der EU beteiligen. Das Petitionsrecht stellt nämlich – im Gegensatz zum Recht auf Teilnahme an einer Bürgerinitiative<sup>98)</sup> – kein exklusives Unionsbürgerrecht dar.<sup>99)</sup> Die Petenten müssen vom Gegenstand

der Petition allerdings unmittelbar betroffen sein. Wann ein derartiges Petitionsinteresse vorliegt, ist in den einschlägigen Bestimmungen jedoch nicht geregelt. Der Petitionsausschuss des EP geht diesbezüglich in ständiger Praxis von einer extensiven Auslegung aus und vertritt die Auffassung, dass eine unmittelbare Betroffenheit immer dann gegeben ist, wenn eine „echte und tatsächliche Besorgnis“ des oder der Petenten bezüglich des Gegenstandes der Petition vorliegt; eine persönliche (individuelle) Betroffenheit ist hingegen nicht erforderlich.<sup>100)</sup> Diese extensive Auslegung des Kriteriums der unmittelbaren Betroffenheit wurde vom EP gebilligt.<sup>101)</sup> Demnach liegt eine unmittelbare Betroffenheit immer dann vor, wenn die Angelegenheit, die den Gegenstand der Petition bildet, für den oder die Petenten in objektiv nachvollziehbarer Weise von nicht ganz unerheblicher Bedeutung ist.<sup>102)</sup> Damit sind auf den Erlass von Unionsrecht abzielende Sammelpetitionen grundsätzlich möglich, weil unionsrechtliche Regelungen mit allgemeiner Geltung für zahlreiche UnionsbürgerInnen von Relevanz sein können.

Unter den dargestellten Voraussetzungen steht eine Sammelpetition den UnionsbürgerInnen im Wesentlichen ebenso offen wie eine Bürgerinitiative. Bei einer Sammelpetition sind allerdings keine Schwellenwerte für Unterstützungsbekundungen vorgegeben. Es kommt für die Zulässigkeit der Petition nämlich nicht darauf an, wie viele Petenten in wie vielen Mitgliedstaaten teilgenommen haben. Das politische Gewicht steigt allerdings mit der Zahl der Petenten und der Anzahl der Mitgliedstaaten, aus denen sie stammen.

Während eine Bürgerinitiative direkt bei der Kommission eingereicht wird, ist eine Sammelpetition an das EP adressiert. Dieses ist zwar verpflichtet, die Petition zu behandeln, muss dem darin formulierten Anliegen der Petenten aber nicht nachkommen. Schließt sich das EP einer auf den Erlass von Unionsrecht gerichteten Sammelpetition an, so kann es dem Anliegen der Petenten in der Regel nicht selbst nachkommen. Es kann lediglich die Kommission gemäß Art 225 AEUV<sup>103)</sup> auffordern, einen geeigneten Vorschlag zu unterbreiten. Selbst tätig werden kann das EP nur in den Fällen, in denen ihm selbst ein Initiativrecht zusteht, wie zB beim Direktwahlakt und beim Abgeordnetenstatut

<sup>100)</sup> Stellungnahme des Petitionsausschusses für den Institutionellen Ausschuss zu den Ergebnissen der Regierungskonferenz und zum Vertrag über die Europäische Union (Stellungnahme *Bindi*), A3-0123/II/92, 156.

<sup>101)</sup> Vgl Entschließung des EP v 12.7.1995 zu den Beratungen des Petitionsausschusses im parlamentarischen Jahr 1994–1995 (Ziff 3), ABl C 1995/249, 71.

<sup>102)</sup> Vgl *Haag*, Art 194 EGV, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg), EUV/EGV. Kommentar<sup>6</sup> (2004) Rz 14.

<sup>103)</sup> Vgl zB *Kaufmann-Bühler*, Art 225 AEUV, in: Lenz/Borchardt (Hrsg), EU-Verträge. Kommentar<sup>5</sup> (2010). Siehe dazu Pkt IV.A.

<sup>94)</sup> Zweifelnd *Ruffert* (FN 33) Rz 19.

<sup>95)</sup> Vgl zB *Maurer/Vogel* (FN 27) 12f.

<sup>96)</sup> Siehe dazu Pkt II.

<sup>97)</sup> Vgl *Kaufmann-Bühler*, Art 227 AEUV, in: Lenz/Borchardt (Hrsg), EU-Verträge. Kommentar<sup>5</sup> (2010) Rz 12.

<sup>98)</sup> Siehe dazu Pkt II.

<sup>99)</sup> Vgl *Hilf*, Art 21 EGV, in: Grabitz/Hilf (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union (38. EL, 2009) Rz 2ff.

(Art 223 AEUV) sowie beim ordentlichen (Art 48 Abs 2 bis Abs 5 EUV) und beim vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art 48 Abs 6 EUV).

### C. Durchführungspflichten der Mitgliedstaaten

Jeder Mitgliedstaat ist zunächst verpflichtet, innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung<sup>104</sup>) jene innerstaatliche(n) Behörde(n) zu benennen, die für die Ausstellung der Bescheinigung über die Übereinstimmung des Online-Sammelsystems mit der Verordnung (Art 6 Abs 3 VO-E) sowie für die Überprüfung und Zertifizierung von Unterstützungsbekundungen einschließlich der Ausstellung einer Bescheinigung über die Zahl der gültigen Unterstützungsbekundungen für diesen Mitgliedstaat (Art 9 Abs 2 VO-E) zuständig ist/sind (Art 14 Abs 1 und Abs 2 VO-E). Die Bezeichnungen und Anschriften der zuständigen Behörden sind innerhalb der drei Monate der Kommission zu übermitteln (Art 14 Abs 3 VO-E). Diese erstellt in der Folge ein Verzeichnis der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden und stellt es der Öffentlichkeit zur Verfügung (Art 14 Abs 4 VO-E).

Des Weiteren sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission die in „Umsetzung“ (richtig wäre Durchführung!) der Verordnung verabschiedeten innerstaatlichen Bestimmungen zu notifizieren (Art 20 Abs 1 VO-E). Davon erfasst sind zB verwaltungsrechtliche Bestimmungen zu den Befugnissen der zuständigen innerstaatlichen Behörden. Die Benennung der zuständigen innerstaatlichen Behörden hat unabhängig davon zu erfolgen.

### D. Ermächtigung der Kommission zu delegierter Rechtsetzung

Gemäß Art 15 VO-E kann die Kommission delegierte Rechtsakte erlassen und damit die Anhänge der Verordnung modifizieren.

Die Befugnis zur delegierten Rechtsetzung wird der Kommission auf unbestimmte Zeit übertragen (Art 16 Abs 1 VO-E).<sup>105</sup>) Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, hat sie diesen dem EP und dem Rat gleichzeitig zu übermitteln (Art 16 Abs 2 VO-E). Beide Gesetzgebungsorgane haben sowohl ein Widerrufsrecht als auch ein Einspruchsrecht. Gemäß Art 17 VO-E kann die Befugnisübertragung vom EP oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Widerrufsbeschluss wird sofort oder zu einem in ihm angegebenen späteren

<sup>104</sup>) Der Rat möchte diese Verpflichtung bis zum Beginn der Anwendung der Verordnung erfüllt haben (Art 14 Abs 3 VO-E Rat).

<sup>105</sup>) Der Rat möchte die Autonomie der Kommission bei der Änderung der Anhänge I (Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat) und III (Formular für die Unterstützungsbekundung) durch inhaltliche Vorgaben begrenzen (Art 15 VO-E Rat).

Zeitpunkt wirksam, ist im Amtsblatt der EU zu veröffentlichen und lässt die Gültigkeit von Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, unberührt. Gemäß Art 18 VO-E kann das EP oder der Rat gegen einen delegierten Rechtsakt innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach der Übermittlung (die Frist ist um einen Monat verlängerbar) Einwände erheben. Falls nach Ablauf dieser Frist keines der beiden gesetzgebenden Organe Einwände erhoben hat, wird der delegierte Rechtsakt im Amtsblatt der EU veröffentlicht und tritt an dem darin vorgesehenen Tag in Kraft. Vor Ablauf der Einspruchsfrist kann der delegierte Rechtsakt nur in Kraft treten, falls das EP und der Rat der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben. Erheben das EP oder der Rat jedoch Einwände gegen den delegierten Rechtsakt, tritt dieser nicht in Kraft.

Die im Verordnungs-Entwurf enthaltenen Modalitäten der Delegation entsprechen den Standardformulierungen, wie sie von der Kommission Anfang Dezember 2009 in ihrer Mitteilung zur Umsetzung von Art 290 AEUV vorgeschlagen wurden.<sup>106</sup>)

### E. Durchführungsrechtsetzung der Kommission

Die technischen Spezifikationen, um die Sicherheit der Online-Sammelsysteme zu gewährleisten (Art 6 Abs 4 lit a – lit d VO-E), sind gemäß Art 6 Abs 5 iVm Art 19 VO-E als Durchführungsrechtsakt der Kommission im Regelungsverfahren (Art 5 und Art 7 Beschluss 1999/468/EG) zu erlassen.<sup>107</sup>) Der Erlass dieses Rechtsaktes hat innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung zu erfolgen.<sup>108</sup>)

Das Regelungsverfahren wird im gegenständlichen Fall jedoch voraussichtlich keine Anwendung mehr finden, da die geltenden Komitologie-Verfahren<sup>109</sup>) mit 1. Oktober 2010 durch zwei neue Verfahren ersetzt werden sollen. Der – auf Art 291 AEUV gestützte – Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren,<sup>110</sup>) sieht nur noch ein Beratungsverfahren und ein Prüfverfahren vor; letzteres soll an die Stelle des Regelungsverfahrens treten (vgl Art 5 und Art 10 Verordnungsvorschlag).

<sup>106</sup>) KOM(2009) 673 endg v 9.12.2009. Zur delegierten Rechtsetzung vgl *Dougan* (FN 6) 650 ff; *Schusterschütz*, Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren, in: Hummer/Obwexer (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 209 (228 ff).

<sup>107</sup>) Zum Regelungsverfahren vgl zB *Hummer/Obwexer*, Art 202 EGV, in: Streinz (Hrsg), EUV/EGV. Kommentar (2003) Rz 47.

<sup>108</sup>) Der Rat möchte diesen Zeitraum auf neun Monate verkürzen (Art 6 Abs 5 VO-E Rat).

<sup>109</sup>) Vgl zB *Hummer/Obwexer* (FN 107) Rz 36 ff.

<sup>110</sup>) KOM(2010) 83 endg v 9.3.2010.

## V. Schlussbetrachtungen

Von den noch festzulegenden Bedingungen und Verfahren für die Bürgerinitiative hängt es ab, ob dieses primärrechtlich als exklusives Recht der UnionsbürgerInnen ausgestaltete Instrument direkter Demokratie zu den „bedeutendsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon“ zählt<sup>111)</sup> oder ein „Demokratielkrümel“<sup>112)</sup> bleibt bzw. bloß „symbolisch“ eingeräumt<sup>113)</sup> wurde.<sup>114)</sup> Die von der Kommission vorgeschlagene Verordnung des EP und des Rates scheint diesbezüglich einen Mittelweg zu gehen. Die darin vorgesehenen Bedingungen sollen gewährleisten, dass Bürgerinitiativen repräsentativ für ein unionsweites Interesse sind, aber gleichzeitig einfach durchgeführt werden können. Die Verfahren sollen einfach und nutzerfreundlich sein und Betrug und Missbrauch des Systems verhindern sowie gleichzeitig den Mitgliedstaaten keine unnötigen Verwaltungslasten aufbürden.<sup>115)</sup>

Im Lichte dieser Leitlinien der Kommission sind die vorgeschlagenen Bedingungen und Verfahren für die Bürgerinitiative durchaus nachvollziehbar, auch wenn sie in mehreren (zentralen) Punkten hinter den Empfehlungen des EP zurückbleiben. Dies gilt insbesondere für die Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Unterzeichner kommen müssen (Art 7 Abs 1 VO-E sieht ein Drittel der Mitgliedstaaten vor, nach den Empfehlungen des EP sollte es bloß ein Viertel sein), die Mindestzahl der Unterzeichner pro Mitgliedstaat (Art 7 Abs 2 VO-E normiert eine an der degressiv proportionalen Zahl der Mitglieder des EP orientierte Mindestzahl, die Empfehlungen des EP sehen einheitlich 0,2% der Bevölkerung des betreffenden Mitgliedstaates vor) und die Bindung der Kommission an eine eingereichte Bürgerinitiative (Art 11 VO-E).<sup>116)</sup>

Geringfügige Änderungen am Verordnungs-Entwurf der Kommission könnten das neue Instrument der Bürgerinitiative merklich verbessern, ohne dass dies zu Lasten der Repräsentativität ginge oder den Verwaltungsaufwand wesentlich erhöhen würde.

Zunächst sollte die dem Organisator einer Bürgerinitiative obliegende Verpflichtung, die Rechts-

grundlage in den Verträgen anzugeben, die der Kommission ein Tätigwerden ermöglicht (Art 4 Abs 1 iVm Anhang II VO-E), gestrichen werden. Der Rat hat dies bereits in Aussicht gestellt (Anhang II VO-E Rat).

Des Weiteren sollte vorgesehen werden, dass eine von der Kommission registrierte Bürgerinitiative (Art 4 VO-E) in der Folge von diesem Organ in alle anderen Amtssprachen übersetzt und im Online-Register veröffentlicht wird.

Schließlich sollte der Schwellenwert von 300.000 Unterstützungsbekundungen, die für die Zulässigkeitsprüfung durch die Kommission erforderlich sind (Art 8 Abs 1 VO-E), auf 100.000 gesenkt werden. Der Rat hat dies bereits vorgeschlagen (Art 8 Abs 1 VO-E Rat).

Neben den rechtlichen Bedingungen und Verfahren hängt der Erfolg der Bürgerinitiative auch von der Fähigkeit und dem Interesse der organisierten Zivilgesellschaft ab, sich zu vernetzen und in Form von transnationaler Zusammenarbeit zu einem lebhaften Diskurs beizutragen. Dies ist allerdings mit der Gefahr verbunden, dass die Wahrnehmung des Rechts auf Organisation einer Bürgerinitiative und – in abgeschwächter Form – des Rechts auf Teilnahme daran gewissen elitären Gruppen vorbehalten bleibt.<sup>117)</sup>

Nicht zuletzt wird der Erfolg der Bürgerinitiative wesentlich davon abhängen, wie die Kommission zu diesem neuen Instrument steht. Sie entscheidet nämlich nicht nur über die Registrierung und über die Zulässigkeit einer Bürgerinitiative, sondern überprüft diese formell und materiell und entscheidet – mit weitem Ermessensspielraum – letztlich auch darüber, welche (rechtlichen) Konsequenzen aus einer eingereichten Bürgerinitiative gezogen werden.

**Korrespondenz:** Univ.-Prof. Dr. Walter Obwexer, Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck; Innrain 52, A-6020 Innsbruck; walter.obwexer@uibk.ac.at

Dr. Julia Villotti, Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck, Innrain 52, A-6020 Innsbruck; julia.villotti@uibk.ac.at

<sup>111)</sup> *Maurer/Vogel* (FN 27) 12f; ähnlich *Warleigh*, *On the Path to Legitimacy? The EU Citizens' Initiative Right from a Critical Deliberativist Perspective*, in: Ruzza/Della Sala (eds), *Governance and Civil Society in the European Union* (2007) 55 (64).

<sup>112)</sup> *Pichler* (FN 13) 25.

<sup>113)</sup> *Lenaerts/Gerard*, *The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed*, *ELRev* 2004, 289 (319).

<sup>114)</sup> Ähnlich *Cuesta Lopez* (FN 8) 138.

<sup>115)</sup> *KOM(2010) 119 endg* (FN 41) 2.

<sup>116)</sup> Nach den Empfehlungen des EP sollte die Kommission im Rahmen der sachlichen Befassung mit dem Anliegen einer Bürgerinitiative (materielle Prüfung) den Organisator derselben anhören; vgl *Entschließung des EP v 7.5.2009* (FN 39) Anhang Pkt 8.a.

<sup>117)</sup> So *Magnette* (FN 11); ähnlich *Maurer/Vogel* (FN 27) 10.

## SpringerRecht.at



- **hier** können Sie diesen Beitrag kommentieren
- **hier** finden Sie Vorschauen unserer juristischen Zeitschriftenartikel
- **hier** gibt es: News, Expertenforen, Neuerscheinungen und Zeitschriften, ...