

Die Europäische Bürgerinitiative: Modernisierung, Corona und praktische Erfahrungen

Matthias Knauff

Abstract

Seit etwa zehn Jahren ermöglicht die Europäische Bürgerinitiative den Unionsbürgern eine unmittelbare Partizipation an der Politikgestaltung durch die EU. Nach zunächst steigendem Interesse ist die Nutzung des Instruments ungeachtet einer Überarbeitung des Rechtsrahmens im Sinne der Bürgerfreundlichkeit und Modernität wieder zurückgegangen. Auf die Erschwernisse durch die Corona-Pandemie hat der europäische Gesetzgeber mit einer vorübergehenden Verlängerung der zur Verfügung stehenden Fristen reagiert. Die geringe Erfolgsquote von Europäischen Bürgerinitiativen bleibt jedoch eine Herausforderung, die erneute Anpassungen des Rechtsrahmens unausweichlich erscheinen lässt.

A. Einleitung

Die Europäische Bürgerinitiative gehört inzwischen zum etablierten Kern demokratischen Lebens in der EU. Seit ihrer Schaffung durch den Vertrag von Lissabon und erster konkretisierender Regelungen in Gestalt der VO (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative¹ wurden bis Ende April 2021 102 Anträge auf Registrierung gestellt, die in 78 Fällen eine solche nach sich

1 ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 1, zuletzt geändert durch DVO (EU) 2019/714 der Kommission vom 7. März 2019 zur Ersetzung von Anhang I und zur Änderung der Anhänge II und VII der VO (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, ABl. L 123 vom 10.5.2019, S. 30; siehe dazu *M. Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative – Juristische Betrachtungen unter besonderer Berücksichtigung der Right2Water-Initiative, in: L. P. Feld/P. M. Huber/O. Jung/H.-J. Lauth/F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2014–2016, Baden-Baden 2018, S. 89 (98 ff.).

zogen. Die Gegenstände der Initiativen waren bunt gemischt; Erfolg in einem rechtlichen Sinne war freilich bislang nur sechs Initiativen beschieden.² Bereits in ihrem Ende März 2015 vorgelegten ersten Bericht über die Anwendung der VO (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative³ hatte die Kommission mehrere Aspekte identifiziert, die sich in der bisherigen Praxis als problematisch erwiesen hatten. Es schlossen sich ein zweiter Bericht im Jahr 2018⁴ und eine Überarbeitung des sekundärrechtlichen Rahmens an. Seit dem 1. Januar 2020 besteht mit der VO (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative⁵ eine neue Rechtsgrundlage.

Im Folgenden wird zunächst der bestehende rechtliche Rahmen einschließlich der Auswirkungen der Corona-Pandemie im Überblick umrissen (B.). Sodann wird die Praxis der Europäischen Bürgerinitiative seit ihrer Schaffung in den Blick genommen (C.). Ein Fazit mit einigen Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Instruments beschließt den Beitrag (D.).

B. Modernisierter Rechtsrahmen

Ungeachtet ihrer primärrechtlichen Wurzeln wird die Europäische Bürgerinitiative im Wesentlichen sekundärrechtlich ausgestaltet. Auch hat die Rechtsprechung zwischenzeitlich einige Klärungen herbeiführen können.

I. Primärrechtliche Grundlagen

Die primärrechtliche Verankerung der Europäischen Bürgerinitiative erfolgt seit ihrer Einführung durch den Vertrag von Lissabon unverändert in Art. 11 Abs. 4 EUV und Art. 24 Abs. 1 AEUV.⁶ Nach der erstgenannten Vorschrift können „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, ... die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu

2 https://europa.eu/citizens-initiative/home_de. Auf die in diesem Beitrag zitierten Internetquellen wurde letztmalig am 7.5.2021 zugegriffen.

3 COM(2015) 145 final, S. 15 ff.

4 COM(2018) 157 final.

5 ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 55.

6 Siehe dazu im Einzelnen *Knauff*, Europäische Bürgerinitiative (Fn. 1), S. 92 ff.

denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt.“ Art. 24 Abs. 1 AEUV wiederum bestimmt, dass „[d]ie Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen, die für eine Bürgerinitiative im Sinne des Artikels 11 des Vertrags über die Europäische Union gelten, einschließlich der Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, ... vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt“ werden.

Der Bedeutungsgehalt dieser Vorgaben wurde von der EU-Gerichtsbarkheit punktuell konkretisiert. Die erfolgreiche Klage gegen die Ablehnung der Registrierung einer Initiative zur Verhinderung des Abschlusses der Freihandelsabkommen CETA und TTIP trug dazu bei, den Begriff des Rechtsakts i.S.v. Art. 11 Abs. 4 EUV in der Weise zu klären, dass darunter auch Beschlüsse zu fassen seien, mit denen der Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss eines internationalen Abkommens zugestimmt werde.⁷ Entgegen einer verbreiteten Auffassung in der Literatur⁸ haben EuG und der EuGH zudem klargestellt, dass auch eine erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative keine Verpflichtung der Kommission zur Erstellung von konkreten Rechtsetzungsvorschlägen bewirkt.⁹

7 EuG, Urt. v. 10.5.2017, T-754/14 – Efler u.a.

8 S. *Cilo*, Europäische Bürgerinitiative und demokratische Legitimität der EU, Hamburg 2014, S. 143 ff.; M. *Ruffert*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., München 2016, Art. 11 EUV Rn. 19; P. M. *Huber*, in: R. Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018, Art. 11 EUV Rn. 42; A. *Epiney*, Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger – Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa, in: S. Kadelbach (Hrsg.), Europäische Verfassung und direkte Demokratie, Baden-Baden 2006, S. 33 (49 f.); A. *Weber*, Europäischer Verfassungsvertrag und partizipative Demokratie, in: J. Ipsen/B. Stür (Hrsg.), Europa im Wandel. Festschrift für Hans-Werner Rengeling zum 70. Geburtstag am 25. Februar 2008, Köln/München 2008, S. 661 (671).

9 EuG, Urt. v. 23.4.2018, T-561/14, Rn. 119 ff. – One of Us u.a.; EuGH, Urt. v. 19.12.2019, C-418/18 P, Rn. 57 ff. – Puppink u.a.; ebenso BVerfGE 123, 267 (377); M. *Nettesheim*, in: E. Grabitz/M. Hilf/M. Nettesheim (Begr./Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Stand 8/2020, Art. 11 EUV Rn. 27; R. *Hrbek*, Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, Integration 35 (2012), S. 35 (40); J. *Gundel*, Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative. Eine Zwischenbilanz der unionsrechtlichen Entwicklung, DÖV 2018, S. 585 (592 f.).

II. Sekundärrechtliche Ausgestaltung durch die VO (EU) 2019/788

Die Neufassung der sekundärrechtlichen Verfahrensausgestaltung durch die VO (EU) 2019/788 zielt ausweislich ihres 5. Erwägungsgrundes darauf ab, „die Europäische Bürgerinitiative für Organisatoren und Teilnehmer zugänglicher, unbürokratischer und leichter handhabbar zu gestalten und ihre Weiterbehandlung zu verbessern, damit sie ihr Potenzial als Instrument zur Förderung der öffentlichen Debatte voll entfalten kann.“ Gleichwohl erfolgte keine grundlegende Abkehr vom bisherigen Regelungsmodell. Vielmehr dient die Neufassung nach dem 39. Erwägungsgrund der VO (EU) 2019/788 vornehmlich der Rechtssicherheit und Klarheit.¹⁰ Zu einer Erleichterung sollen auch Regelungen mit gleichsam technischem Charakter beitragen.¹¹ Bekanntheit und Attraktivität des Instruments sollen überdies dadurch verbessert werden, dass die Kommission gemäß Art. 18 Abs. 1 VO (EU) 2019/788 mit Unterstützung des Europäischen Parlaments „durch Kommunikationsmaßnahmen und Informationskampagnen die Öffentlichkeit für die Europäische Bürgerinitiative sowie für deren Ziele und Funktionsweise [sensibilisiert] und ... so die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben in der Union [fördert].“ Hierzu trägt auch bei, dass Art. 1 VO (EU) 2019/788 die Europäische Bürgerinitiative als ein Instrument kennzeichnet, mit dem „die Kommission aufgefordert wird, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht von Bürgern eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“. Anders als auf Grundlage der VO (EU) Nr. 211/2011 werden damit nicht nur erfolgreiche Initiativen als solche bezeichnet.

10 Zu nicht übernommenen Vorschlägen *N. Braun Binder/A. Vegh*, Revidierte Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative: Lehren aus Erfahrungen?, *EuR* 2019, S. 302 (314 f.); zum politischen Kontext *S. Eckart*, Ein neuer Rechtsrahmen für die Europäische Bürgerinitiative, *RuP* 54 (2018), S. 172 (172 ff.).

11 Ausführlich dazu *Braun Binder/Vegh*, Revidierte Verordnung (Fn. 10), S. 315 ff.; siehe zu den Änderungen im Überblick auch *M. Knauff*, Die Europäische Bürgerinitiative im Wandel, *DVBf.* 2020, S. 404 (407 f.).

1. Initiative und Organisation

a) Organisatorengruppe

Art. 5 VO (EU) 2019/788 normiert die zentralen Anforderungen an die Initiatoren Europäischer Bürgerinitiativen. In gleicher Weise wie in der Vorgängerregelung ist vorgesehen, dass „[e]ine Initiative ... von einer Gruppe von mindestens sieben natürlichen Personen ... vorbereitet und verwaltet“ wird. Mitglieder des Europäischen Parlaments zählen hierbei ungeachtet der diesbezüglich bestehenden Bedenken hinsichtlich der Primärrechtskonformität¹² nicht mit. Diese Einschränkung gilt freilich nur während der Dauer ihres Mandats und ist keiner erweiterten Auslegung zugänglich, so dass etwa deren Mitarbeiter durchaus als Initiatoren in Betracht kommen. Die Initiatoren werden dabei als Organisatorengruppe (vormals: „Bürgerausschuss“) bezeichnet. Bei deren Mitgliedern „muss es sich um Bürger handeln, die zum Zeitpunkt der Registrierung der Initiative das zur Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Wahlen zum Europäischen Parlament erforderliche Mindestalter erreicht haben; die Mitglieder der Gruppe müssen in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ansässig sein.“ Eine Organisation als juristische Person gemäß mitgliedstaatlichem Recht ist anders als auf Grundlage der Vorgängerregelung zulässig. Als „Kontaktpersonen“ ernennt „[d]ie Organisatorengruppe ... zwei ihrer Mitglieder als Vertreter bzw. Stellvertreter, die während des gesamten Verfahrens als Bindeglieder zwischen der Organisatorengruppe und den Organen der Europäischen Union dienen und dazu ermächtigt werden, im Namen der Organisatorengruppe zu handeln“.

Die Mitgliedschaft in der Organisatorengruppe hat für die Beteiligten unabhängig vom politischen Erfolg ihrer Initiative unmittelbare rechtliche Auswirkungen. Neben Transparenzerfordernissen im Zusammenhang mit der Registrierung¹³ geht mit der Zugehörigkeit zur Organisatorengruppe ein Haftungsrisiko einher. Dieses betrifft zum einen die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Vertreters der Organisatorengruppe, mithin der ersten Kontaktperson, nach der VO (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr

12 Siehe bereits Knauff, Europäische Bürgerinitiative (Fn. 1), S. 100.

13 Dazu unter 2.

und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)¹⁴. Zum anderen „haften die Mitglieder einer Organisatorengruppe gemäß dem geltenden einzelstaatlichen Recht gesamtschuldnerisch für Schäden, die bei der Organisation einer Initiative durch rechtswidrige Handlungen entstehen, die vorsätzlich oder grob fahrlässig begangen wurden.“ Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, „dass gegen die Mitglieder einer Organisatorengruppe gemäß dem einzelstaatlichen Recht wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Verstöße gegen die vorliegende Verordnung verhängt werden, insbesondere für: a) falsche Erklärungen, b) Datenmissbrauch.“ Ungeachtet der potenziell abschreckenden Wirkungen bedarf es derartiger Regelungen, um einen Missbrauch des Instruments zu vermeiden. Allerdings gilt eine für die Zwecke der Europäischen Bürgerinitiative gegründete juristische Person „als die Organisatorengruppe bzw. als die Mitglieder der Organisatorengruppe, sofern das als ihr Vertreter benannte Mitglied der Organisatorengruppe dazu ermächtigt wird, im Namen der juristischen Person zu handeln,“ was das individuelle Haftungsrisiko erheblich reduziert und zugleich eine entsprechende Organisationsform nahe legt.

b) Unterstützung durch Kommission und Mitgliedstaaten

Die VO (EU) 2019/788 verpflichtet sowohl die Kommission als auch die EU-Mitgliedstaaten zu unterstützenden Maßnahmen, welche die Partizipation der Unionsbürger durch Europäische Bürgerinitiativen erleichtern sollen. Diese setzen bereits im Vorfeld konkreter Initiativen an, sollen solche aber auch ermöglichen.

Art. 4 Abs. 1 und 2 VO (EU) 2019/788 normiert an die Kommission gerichtete Anforderungen. Diese hat den „Bürgern und Organisatorengruppen leicht zugängliche und umfassende Informationen über die Europäische Bürgerinitiative bereit[zustellen] und leistet ihnen dabei Unterstützung, indem sie sie unter anderem zu den einschlägigen Quellen der Information und Unterstützung weiterleitet.“ Zusätzlich hat die Kommission „kostenlos eine Online-Kooperationsplattform für die Europäische Bürgerinitiative zur Verfügung“ zu stellen, die „praktische und rechtliche Beratung und ein Forum für die Diskussion über die Europäische Bürgerinitiative [bietet], damit Bürger, Organisatorengruppen, Interessenträger, nichtstaatliche Organisationen, Sachverständige und andere Organe und Einrichtungen der Union,

14 ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

die daran teilnehmen möchten, Informationen und bewährte Verfahren austauschen können“ und „für Personen mit Behinderungen zugänglich sein“ muss. Ergänzend ist die Vorlage eines Leitfadens zur Europäischen Bürgerinitiative vorgesehen, der regelmäßig aktualisiert wird und das Instrument und die einzelnen Anforderungen und Verfahrensschritte allgemeinverständlich darlegt.¹⁵

Die Mitgliedstaaten verpflichtet Art. 2 Abs. 6 VO (EU) 2019/788 zur Einrichtung einer oder mehrerer Kontaktstelle(n), „die die Organisatorengruppen gemäß dem geltenden Unionsrecht und dem geltenden einzelstaatlichen Recht bei der Einleitung einer Europäischen Bürgerinitiative durch Informationen und sonstige Hilfestellung kostenlos unterstützen.“ Dies schließt ein Hinwirken auf registrierungsfähige und für die jeweilige Organisatorengruppe risikoarme Ausgestaltungen von Europäischen Bürgerinitiativen ein.

2. Registrierung

a) Verfahren und Eintragungsvoraussetzungen

Die Durchführung einer Europäischen Bürgerinitiative mittels Sammlung von Unterstützungsbekundungen setzt deren Registrierung durch die Kommission gemäß Art. 6 VO (EU) 2019/788 voraus. Hierzu reicht „[d]ie Organisatorengruppe ... den Antrag auf Registrierung über das Register bei der Kommission ein“. Dies geschieht online nach Einrichtung eines Accounts durch den Vertreter der Europäischen Bürgerinitiative.¹⁶

Neben der Benennung der nach Art. 5 VO (EU) 2019/788 erforderlichen sieben Mitglieder der Organisatorengruppe und der Angabe der etwaig geschaffenen juristischen Person muss der Antrag „die Informationen gemäß Anhang II in einer der Amtssprachen der Organe der Union“ enthalten. Dies erfordert zwingend eine Bezeichnung der Initiative und eine Darstellung der Ziele der Initiative, in deren Zusammenhang die Kommission zum Tätigwerden aufgefordert wird. Vertragsvorschriften, die von der Organisatorengruppe als für die geplante Initiative relevant erachtet werden, sind zu benennen. Außerdem sind alle Quellen der Unterstützung und Finanzierung für die Initiative zum Zeitpunkt der Registrierung anzugeben. Zudem kann

15 4. Aufl. 2020, abrufbar unter <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8abe3729-640f-11ea-b735-01aa75ed71a1>.

16 https://europa.eu/citizens-initiative/how-to-start_de.

die Organisatorengruppe Informationen zu dem Gegenstand, den Zielen und dem Hintergrund der Initiative zur Verfügung stellen und einen Entwurf für einen Rechtsakt unterbreiten. Für die Angaben bestehen teilweise strikte Vorgaben hinsichtlich der zulässigen Zeichenzahl.

Über den Antrag auf Registrierung hat die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach seiner Einreichung zu entscheiden. Jedoch muss ihre Prüfung bereits deutlich früher zu belastbaren Einschätzungen führen, da sie die Organisatorengruppe innerhalb eines Monats nach Einreichung des Antrags darüber zu informieren hat, wenn sie der Ansicht ist, dass ein Teil der Initiative offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen, die übrigen Registrierungsvoraussetzungen aber erfüllt sind. In diesem Fall „kann die Organisatorengruppe entweder die Initiative ändern, um der Bewertung der Kommission Rechnung zu tragen und zu gewährleisten, dass die Initiative die Anforderung ... erfüllt, oder die ursprüngliche Initiative beibehalten oder zurückziehen. Die Organisatorengruppe teilt der Kommission ihre Entscheidung innerhalb von zwei Monaten nach Erhalt der mit Gründen versehenen Bewertung der Kommission mit und legt gegebenenfalls Änderungen, der ursprünglichen Fassung der Initiative vor.“ Die Entscheidung der Kommission hat in diesem Fall binnen eines weiteren Monats zu erfolgen.

Eine Registrierung erfolgt auf Grundlage der vorgelegten Informationen, „sofern a) die Organisatorengruppe geeignete Nachweise dafür vorgelegt hat, dass sie die Anforderungen des Artikels 5 Absätze 1 und 2 erfüllt und die Kontaktpersonen gemäß Artikel 5 Absatz 3 Unterabsatz 1 benannt hat, b) in den Fällen des Artikels 5 Absatz 7 eine juristische Person speziell zum Zweck der Verwaltung der Initiative geschaffen wurde und das als Vertreter der Organisatorengruppe benannte Mitglied ermächtigt ist, im Namen der juristischen Person zu handeln, c) kein Teil der Initiative offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen, d) die Initiative nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist, e) die Initiative nicht offenkundig gegen die Werte der Union, wie sie in Artikel 2 EUV festgeschrieben sind, oder gegen die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Rechte verstößt.“ Diese Voraussetzungen stimmen im Wesentlichen mit den vormaligen in Art. 4 VO (EU) Nr. 211/2011 normierten überein,¹⁷ so dass in gleicher Weise eine

17 Dazu *Knauff*, Europäische Bürgerinitiative (Fn. 1), S. 101 f.

enge Auslegung der gegenständlichen Beschränkungen geboten ist.¹⁸ Hinzugekommen ist die Bezugnahme auf die juristische Person. Sind die Voraussetzungen für die Registrierung gegeben, nimmt die Kommission diese durch Beschluss vor. Hierüber unterrichtet sie das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Auch weist sie der Europäischen Bürgerinitiative eine einheitliche Registrierungsnummer zu und setzt die Organisatorengruppe davon in Kenntnis. Überdies erfolgt eine Veröffentlichung der Initiative einschließlich der mitgeteilten Informationen in dem dafür vorgesehenen Online-Register. Art. 4 Abs. 3 VO (EU) 2019/788 sieht insoweit vor, dass dieses „eine öffentlich zugängliche Internetseite [umfasst], auf der Informationen sowohl über die Europäische Bürgerinitiative im Allgemeinen als auch über einzelne Initiativen und ihren jeweiligen Status bereitgestellt werden.“ Es muss „den Organisatorengruppen ermöglich[en], ihre Initiativen während des gesamten Verfahrens zu verwalten.“ Gemäß Art. 4 Abs. 4 VO (EU) 2019/788 veranlasst die Kommission nach der Registrierung zudem „die Übersetzung des Inhalts der Initiative, einschließlich ihres Anhangs, in alle Amtssprachen der Organe der Union in dem in Anhang II vorgegebenen Rahmen zur Veröffentlichung im Register und Nutzung zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen gemäß dieser Verordnung.“ Die Organisatorengruppe kann zudem eigenverantwortlich Übersetzungen zusätzlicher Informationen zur Verfügung stellen, die ebenfalls „im Register und auf der öffentlich zugänglichen Internetseite über die Europäische Bürgerinitiative veröffentlicht werden.“

Liegt eine Europäische Bürgerinitiative auch nach der Möglichkeit zur Überarbeitung durch die Organisatorengruppe nicht uneingeschränkt innerhalb des sekundärrechtsbezogenen Vorschlagsrechts der Kommission „registriert [sie] die Initiative teilweise, wenn ein Teil der Initiative, einschließlich der wichtigsten Ziele, nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.“ In diesem Fall „veröffentlicht sie Informationen über den Umfang der Registrierung der Initiative im Register“ und unterrichtet die Organisatorengruppe über die teilweise Registrierung wie auch „über alle möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die der Organisatorengruppe zur Verfügung stehen.“ Bei ersteren handelt es sich um die Nichtigkeitsklage zum EuG gemäß Art. 263 Abs. 1 und 5 i.V.m. Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV.

18 Nettesheim (Fn. 9), Art. 11 EUV Rn. 25.

Sind die Voraussetzungen für eine – auch teilweise – Registrierung nicht gegeben, lehnt die Kommission die Initiative ab. Auch dies ist der Organisatorengruppe nebst Rechtsschutzmöglichkeiten mitzuteilen.

In der Praxis der Europäischen Bürgerinitiative hat die nicht seltene¹⁹ Ablehnung von Registrierungsanträgen seit Schaffung des Instruments mehrfach zu Rechtsstreitigkeiten geführt. Als problematisch erwies sich insbesondere das Erfordernis, dass die Initiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegen darf, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Die zugrunde liegenden Entscheidungen der Kommission wurden dabei mit zwei Ausnahmen bestätigt. Die Ziele dieser auch vor Gericht erfolglosen Initiativen betrafen die Nichtrückzahlung von Staatsschulden²⁰, die Verbesserung des Schutzes für Angehörige nationaler Minderheiten und von Sprachminderheiten sowie die Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Union unter Einschluss von politischen Maßnahmen in den Bereichen Regional- und Minderheitensprachen, Bildung und Kultur, Regionalpolitik, Teilhabe, Gleichheit, Inhalte audiovisueller und anderer Medien und regionale (staatliche) Unterstützung,²¹ die Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes und des Zugangs zu einer hochwertigen und nachhaltigen Langzeitpflege über die Gesundheitsfürsorge hinaus²² sowie die Annahme eines „Ethik-Pakets“ in Form der Statuierung eines Straftatbestands beim Quälen und Töten von Tieren ohne Nutzung und sonstigen Sinn inklusive deren sexuellen Missbrauchs sowie die Schaffung bewusstseinsbildender Programme bei Kindern²³. Im Ergebnis erfolgreich war dagegen die Klage gegen die Ablehnung der Registrierung einer auf eine Ausrichtung der Kohäsionspolitik der EU auf eine Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen zielende Initiative, indem jeder Unterschied oder Rückstand in der wirtschaftlichen Entwicklung der Regionen mit einer nationalen Minderheit im Vergleich zu den angrenzenden Regionen vermieden und die Erhaltung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Regionen mit einer nationalen Minderheit in einer Weise ermöglicht wird, die ihre Besonderheiten nicht

19 Das Register weist 23 Initiativen als abgelehnt aus (https://europa.eu/citizens-initiative/find-refused-requests-for-registration_de).

20 EuG, Urt. v. 30.9.2015, T-450/12, bestätigt durch EuGH, Urt. v. 12.9.2017, C-589/15 P – Anagnostakis.

21 EuG, Urt. v. 3.2.2017, T-646/13 – Minority SafePack.

22 EuG, Urt. v. 19.4.2016, T-44/14 – Costantini u.a.

23 EuG, Urt. v. 5.4.2017, T-361/14, bestätigt durch EuGH, Urt. v. 8.2.2018, C-336/17 P – HB u.a.

beeinträchtigt.²⁴ Ebenfalls erfolgreich war eine Klage gegen die Ablehnung der Registrierung einer Initiative zur Verhinderung des Abschlusses der Freihandelsabkommen CETA und TTIP.²⁵ Im Mai 2021 waren drei weitere Klagen im Zusammenhang mit Registrierungen beim EuG anhängig. Zwei davon betrafen die Ablehnung der Registrierung von Initiativen, welche die „Gewährleistung einer mit den EU-Verträgen und dem Völkerrecht im Einklang stehenden gemeinsamen Handelspolitik“²⁶ sowie „EU-Recht, Rechte von Minderheiten und Demokratisierung der spanischen Institutionen“²⁷ zum Gegenstand haben. In einem Fall handelte es sich um die Klage eines Mitgliedstaates gegen die erfolgte Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative zugunsten einer „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“.²⁸

b) Transparenz und Datenschutz

Zur Gewährleistung der Transparenz veröffentlicht „[d]ie Kommission ... alle Beschlüsse über Anträge auf Registrierung ... im Register und auf der öffentlich zugänglichen Internetseite über die Europäische Bürgerinitiative.“ Dies erfasst positive wie auch negative Zulassungsentscheidungen. Auch sind die Namen aller Mitglieder der Organisatorengruppe im Register gemäß der VO (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG²⁹ von der Kommission zu veröffentlichen. Änderungen in der Zusammensetzung der Organisatorengruppe sind der Kommission mitzuteilen; die Namen Ausgeschiedener werden jedoch nicht gelöscht. Die Namen und E-Mail-Adressen der Kontaktpersonen sind zudem gemäß Anhang III auf den zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen zu verwendenden Formularen auszuweisen.

24 EuGH, Urt. v. 7.3.2019, C-420/16 P, unter Aufhebung von EuG, Urt. v. 10.5.2016, T-529/13 – Izsák und Dabis.

25 EuG, Urt. v. 10.5.2017, T-754/14 – Efler u.a.

26 T-789/19 – Moerenhout u. a./Kommission.

27 T-611/19 – Iniciativa ciudadana – Derecho de la UE, derechos de las minorías y democratización de las instituciones españolas/Kommission.

28 T-495/19 – Rumänien/Kommission.

29 ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

Für registrierte Initiativen folgen überdies während des gesamten Verfahrens spezifische Anforderungen an die finanzielle Transparenz aus Art. 17 VO (EU) 2019/788.³⁰ Danach stellt „[d]ie Organisatorengruppe ... zur Veröffentlichung im Register und gegebenenfalls auf ihrer Internetseite klare, präzise und umfassende Informationen über die Quellen der Finanzierung der Initiative bereit, deren Umfang 500 EUR pro Sponsor überschreitet. Die angegebenen Quellen der Finanzierung und Unterstützung, einschließlich der Sponsoren, und die entsprechenden Beträge müssen eindeutig erkennbar sein. Die Organisatorengruppe legt außerdem die Bezeichnungen der Organisationen vor, von denen sie ehrenamtlich unterstützt wird, sofern diese Unterstützung wirtschaftlich nicht messbar ist.“ Beginnend mit dem Tag der Eintragung in das Register bis zur Einreichung der Initiative bei der Kommission nach Abschluss der Sammlung von Unterstützungsbekundungen sind die Informationen mindestens alle zwei Monate zu aktualisieren. Ergänzend kann die Kommission „von den Organisatorengruppen zusätzliche Informationen und Erläuterungen zu den gemäß dieser Verordnung angegebenen Quellen der Finanzierung und Unterstützung [anfordern]“ und sie „eröffnet Bürgern die Möglichkeit, Beschwerde über die Vollständigkeit und Richtigkeit der von den Organisatorengruppen angegebenen Quellen der Finanzierung und Unterstützung einzulegen“, die wiederum zu weiteren Informationsverlangen und Änderungen bei den veröffentlichten Angaben führen können.

Zu beachten sind darüber hinaus die in Art. 19 VO (EU) 2019/788 normierten Anforderungen an den Datenschutz. Diese stehen in engem Zusammenhang mit der Datenschutz-Grundverordnung und der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG³¹. Überdies sind spezifische Fristen für die Löschung von Daten und die Vernichtung von Unterlagen vorgesehen. Diese knüpfen an deren nicht mehr gegebene Erforderlichkeit für die Europäische Bürgerinitiative an.

30 Näher *Braun Binder/Vegh*, Revidierte Verordnung (Fn. 10), S. 313 f.

31 ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

3. Unterstützungsbekundungen

An die Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative schließt sich die Sammlung von Unterstützungsbekundungen durch die Organisatorengruppe an. Diese wird durch die VO (EU) 2019/788 ausführlich geregelt.

a) Frist und Beteiligung

Für die Sammlung sieht Art. 8 Abs. 1 VO (EU) 2019/788 eine „Frist von höchstens zwölf Monaten ab dem von der Organisatorengruppe gewählten Tag“, der „höchstens sechs Monate nach dem Tag der Registrierung der Initiative“ liegen darf und der Kommission spätestens zehn Arbeitstage vor diesem mitzuteilen ist, vor. Die Kommission wiederum teilt den Mitgliedstaaten den Tag des Beginns der Sammlung von Unterstützungsbekundungen mit. Zudem gibt sie gemäß Art. 8 Abs. 2 VO (EU) 2019/788 „das Datum des Beginns und des Endes der Sammlungsfrist im Register an“. Die Berechnung aller Fristen erfolgt auf Grundlage der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 1182/71 des Rates vom 3. Juni 1971 zur Festlegung der Regeln für die Fristen, Daten und Termine.³² Während der Sammlungsfrist teilt die Organisatorengruppe der Kommission gemäß Art. 9 Abs. 7 UAbs. 1 VO (EU) 2019/788 „mindestens alle zwei Monate die Anzahl der in jedem Mitgliedstaat gesammelten Unterstützungsbekundungen mit“, die diese Information nach Art. 4 Abs. 3 VO (EU) 2019/788 veröffentlicht, so dass der Fortschritt und die Erfolgsaussichten der Initiative für Interessierte erkennbar sind.

Gemäß Art. 2 VO (EU) 2019/788 hat „[j]eder Bürger, der das zur Ausübung des aktiven Wahlrechts bei Wahlen zum Europäischen Parlament erforderliche Mindestalter erreicht hat, ... das Recht, eine Initiative durch Unterzeichnung einer Unterstützungsbekundung gemäß der vorliegenden Verordnung zu unterstützen.“ Dies setzt neben der Unionsbürgerschaft grundsätzlich die Vollendung des 18. Lebensjahrs voraus. Jedoch können „[d]ie Mitgliedstaaten ... gemäß ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften das Mindestalter für die Unterstützung einer Initiative auf 16 Jahre festsetzen; in diesem Fall unterrichten sie die Kommission entsprechend.“ Zudem ist zu gewährleisten, „dass Personen mit Behinderungen ihr Recht auf Unterstützung von Initiativen wahrnehmen können und in gleicher Weise wie andere Bürger Zugang zu allen einschlägigen Quellen von Informationen über

32 ABl. L 124 vom 8.6.1971, S. 1.

Initiativen haben.“ Ziel ist ein Gleichlauf der demokratischen Wahl- und unmittelbaren Beteiligungsrechte auf EU-Ebene.

Grundlagen des Verfahrens zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen regelt Art. 9 VO (EU) 2019/788. Danach können Unterstützungsbekundungen „in Papierform oder online unterzeichnet werden.“ Jedoch sind grundsätzlich Formulare gemäß den in Anhang III enthaltenen Mustern zu verwenden. Deren Ausgestaltung weicht im Detail in Abhängigkeit davon ab, ob ihre Verwendung in Mitgliedstaaten, in denen die Angabe einer persönlichen Identifikationsnummer/Nummer eines persönlichen Ausweispapiers vorgeschrieben (Teil B) oder nicht vorgeschrieben (Teil A) ist. Die Organisatorengruppe hat auf dem betreffenden Formular stets die Staatsangehörigkeit der Unterzeichner, die Registriernummer der Europäischen Kommission, Beginn und Ende des Sammlungszeitraums, die Internetadresse der Initiative im Register der Europäischen Kommission, Bezeichnung und Ziele der Initiative, Namen und E-Mail-Adressen der registrierten Kontaktpersonen und ggf. Name und Land des Sitzes der juristischen Person sowie eine etwaige Internetseite der Initiative anzugeben. Im Falle der nur teilweisen Registrierung einer Europäischen Bürgerinitiative ist die Organisatorengruppe nach Art. 6 Abs. 5 UAbs. 3 VO (EU) 2019/788 verpflichtet sicherzustellen, „dass potenzielle Unterzeichner über den Umfang der Registrierung der Initiative und auch darüber informiert werden, dass Unterstützungsbekundungen nur entsprechend dem Umfang der Registrierung gesammelt werden.“ Dem „tragen die Formulare in Anhang III bzw. das zentrale Online-Sammelsystem bzw. jedes individuelle Online-Sammelsystem der Organisatorengruppe dem Umfang der Registrierung der Initiative Rechnung.“ Beizufügen ist überdies eine Datenschutzerklärung gemäß den Vorgaben des Anhangs III. Die Unterstützer müssen sich durch die Angabe von Namen und Meldedaten bzw. der persönlichen Identifikationsnummer/Nummer eines persönlichen Ausweispapiers zweifelsfrei identifizieren und erklären, dass sie entsprechend der diesbezüglichen Vorgabe diese Initiative bisher noch nicht unterstützt haben. Einer Unterschrift bedarf es nur, wenn kein Online-Sammelsystem genutzt wird.

b) Technische Aspekte

Den Regelfall bildet die Verwendung des in Art. 10 VO (EU) 2019/788 normierten zentralen Online-Sammelsystems, das von der Kommission eingerichtet wurde und betrieben wird³³ und das stetig zu verbessern ist. Über die Absicht zu dessen Nutzung ist die Kommission von der Organisatorengruppe spätestens zehn Arbeitstage vor Beginn der Sammlungsfrist zu informieren sowie bejahendenfalls darüber, ob (auch) in Papierform gesammelte Unterstützungsbekundungen hochgeladen werden sollen. Die Kommission gewährleistet beim Betrieb des zentralen Online-Sammelsystems, „dass Unterstützungsbekundungen während der gesamten Sammlungsfrist ... über das zentrale Sammelsystem gesammelt werden können.“ Überdies stellen die Mitgliedstaaten „sicher, dass a) Bürger die Möglichkeit haben, Initiativen online mittels Unterstützungsbekundungen durch Nutzung notified elektronischer Identifizierungsmittel oder durch die Unterzeichnung einer Unterstützungsbekundung mit einer elektronischen Signatur im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 zu unterstützen, b) der im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 und der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1501 entwickelte e-IDAS-Knotenpunkt der Kommission anerkannt ist.“ Sofern eine Organisatorengruppe das Hochladen von in Papierform gesammelten Unterstützungsbekundungen beabsichtigt, „lädt sie sämtliche in Papierform gesammelten Unterstützungsbekundungen spätestens zwei Monate nach Ablauf der Sammlungsfrist hoch und setzt die Kommission davon in Kenntnis.“ Dies stellt – unter der Voraussetzung einer uneingeschränkten Systemfunktionalität – sicher, dass zu diesem Zeitpunkt sämtliche Unterstützungsbekundungen in digitaler Form gebündelt vorliegen. Eine Vereinfachung und Vermeidung von Fehlern geht überdies damit einher, dass nach Art. 9 Abs. 2 UAbs. 3 VO (EU) 2019/788 bei einer Sammlung der Unterstützungsbekundungen durch das zentrale Online-Sammelsystem „die Kommission für die Bereitstellung der entsprechenden Formulare gemäß Anhang III zuständig“ ist. Überdies findet Anhang III gemäß Art. 9 Abs. 2 UAbs. 5 VO (EU) 2019/788 „keine Anwendung in den Fällen, in denen Bürger eine Initiative über das in Artikel 10 genannte zentrale Online-Sammelsystem mithilfe ihrer in Artikel 10 Absatz 4 dieser Verordnung genannten notified elektronischen Identifizierungsmittel im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 unterstützen. Bürger geben ihre Staatsangehörigkeit an, und die Mitgliedstaaten akzeptieren den Mindestdatensatz einer natürlichen Person gemäß der Durchführungsverordnung (EU)

33 https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_de.

2015/1501 der Kommission.“ In diesem Falle ist aufgrund der für die Möglichkeit der elektronischen Identifizierung zu erfüllenden Voraussetzungen die Identität der Unterstützer zweifelsfrei sichergestellt, so dass es der nochmaligen Angabe der personenbezogenen Daten nicht bedarf.

Alternativ ermöglicht Art. 11 VO (EU) 2019/788 für Initiativen, die bis zum 31. Dezember 2022 registriert werden, die Verwendung eines individuellen Online-Sammelsystems. Dieses muss ein dem zentralen Online-Sammelsystem entsprechendes Niveau an Funktionalität, Datensicherheit, -schutz und -echtheit gewährleisten. Die Einzelheiten sind in der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1799 der Kommission vom 22. Oktober 2019 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für individuelle Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative³⁴ normiert. Die Beachtung dieser Anforderungen ist von den zuständigen Behörden desjenigen Mitgliedstaates, in dem die über das individuelle Online-Sammelsystem erfassten Daten gespeichert werden sollen, gemäß Anhang IV innerhalb eines Monats nach Stellung eines darauf gerichteten Antrags der Organisatorengruppe zu bescheinigen. Die Sammlung von Unterstützungsbekundungen darf erst nach Ausstellung der Bescheinigung erfolgen und setzt die Veröffentlichung einer Kopie dieser Bescheinigung auf der für das individuelle Online-Sammelsystem genutzten Internetseite voraus.

Eine – zusätzliche oder alternative – Sammlung von Unterstützungsbekundungen in Papierform ist zulässig. Hierfür ist nach Art. 9 Abs. 5 VO (EU) 2019/788 die Organisatorengruppe zuständig. Spezifische Hilfestellungen seitens der Kommission oder der Mitgliedstaaten sind diesbezüglich nicht vorgesehen.

c) Mitgliedstaatliche Überprüfung und Bescheinigung von Unterstützungsbekundungen

Sofern am Ende der Sammlungsfrist die nach Art. 3 VO (EU) 2019/788 erforderliche Mindestzahl von Unterzeichnern von mindestens einer Million Unionsbürgern insgesamt sowie in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten die in Anhang I enthaltene Unterzeichnerzahl je Mitgliedstaat zwischen 4.230 und 67.680 erreicht wurde, erfolgt die Überprüfung und Bescheinigung der Unterstützungsbekundungen durch die Mitgliedstaaten gemäß Art. 12 VO (EU) 2019/788. Die mitgliedstaatliche Zuständigkeit ist

34 ABl. L 274 vom 28.10.2019, S. 3.

dabei auf die von seinen Staatsangehörigen unterzeichneten Unterstützungsbekundungen beschränkt. Dies gilt auch für Staatsangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaat leben und die Initiative dort unterstützt haben.

Die Vorlage der Unterstützungsbekundungen durch die Organisatorengruppe bei den jeweils zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden, vgl. Art. 20 VO (EU) 2019/788,³⁵ erfolgt innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Sammlungsfrist. Dies geschieht einmalig – wenn auch differenziert nach der Sammlungsart – unter Verwendung des Formulars in Anhang V. Dieses erfordert neben den zur Identifikation erforderlichen Angaben Informationen über die Anzahl der Unterzeichner, die Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats sind, die Gesamtzahl der gesammelten Unterstützungsbekundungen und die Zahl der Mitgliedstaaten, in denen die Mindestzahl der Unterzeichner erreicht wurde. Die zu überprüfenden Unterstützungsbekundungen sind als Anlage beizufügen. Eine wesentliche Vereinfachung besteht jedoch darin, dass die Kommission „sowohl die online über das zentrale Online-Sammelsystem gesammelten als auch die in Papierform gesammelten und gemäß Artikel 10 Absatz 3 hochgeladenen Unterstützungsbekundungen an die zuständige Behörde des zuständigen Mitgliedstaats [übermittelt], sobald die Organisatorengruppe das Formular in Anhang V der zuständigen Behörde des zuständigen Mitgliedstaats ... vorgelegt hat. Hat eine Organisatorengruppe Unterstützungsbekundungen über ein individuelles Online-Sammelsystem gesammelt, so kann sie die Kommission ersuchen, diese Unterstützungsbekundungen der zuständigen Behörde des zuständigen Mitgliedstaats zu übermitteln,“ so dass die ggf. aufwändige Datenaufbereitung und -übermittlung nicht von der Organisatorengruppe vorgenommen werden muss. Technisch erfolgt die Datenübermittlung seitens der Kommission unter Nutzung des gemäß Art. 4 Abs. 5 VO (EU) 2019/788 eingerichteten Datenaustauschsystems.

Nach Eingang aller Unterstützungsbekundungen bei der zuständigen mitgliedstaatlichen Behörde prüft sie „[b]innen drei Monaten ... diese auf angemessene Weise, gegebenenfalls anhand von Stichproben, gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und der einzelstaatlichen Praxis.“ Eine Authentifizierung der nur bei in Papierform gesammelten Unterstützungsbekundungen erforderlichen Unterschriften ist dabei nicht geboten. Die Prüfung beschränkt sich daher auf die Feststellung der Existenz der Unterzeichner und der Richtigkeit ihrer Angaben. Bei einer Beschränkung auf Stichproben muss deren Größe hinreichend aussagkräftig sein und sollte

35 Vgl. exemplarisch für Deutschland § 1 Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG).

daher die Gesamtzahl der Unterstützungsbekundungen berücksichtigen.³⁶ Werden die erforderlichen Unterzeichnerzahlen insgesamt oder mitgliedstaatsbezogen nur sehr knapp erreicht, ist im Hinblick auf die ordnungsgemäße Funktionsfähigkeit des Partizipationsinstruments tendenziell eine genauere Prüfung geboten, um rechtswidrige Praktiken und Missbrauch zu vermeiden.

Nach Abschluss der Überprüfungen und auf deren Grundlage „bescheinigt die zuständige Behörde die Anzahl der gültigen Unterstützungsbekundungen für den jeweiligen Mitgliedstaat. Diese Bescheinigung wird der Organisatorengruppe kostenlos unter Verwendung des Musters in Anhang VI übermittelt“, das eine zwingend zu verwendende Formulierung enthält und einer Unterschrift wie auch eines Dienststempels bedarf, so dass auch online-Sammlungen letztlich in einer Bestätigung in traditioneller Form münden. Überdies ist in der Bescheinigung „die Anzahl der gültigen in Papierform und online gesammelten Unterstützungsbekundungen, einschließlich jener, die in Papierform gesammelt und ... hochgeladen wurden, angegeben.“

4. Vorlage an die Kommission und weiteres Verfahren

Art. 13 VO (EU) 2019/788 sieht vor, dass die Organisatorengruppe innerhalb von drei Monaten nach Erhalt der letzten mitgliedstaatlichen Bescheinigung die Initiative bei der Kommission einreicht. Hierzu ist das in Anhang VII enthaltene Formular zu verwenden. Neben den zur Identifikation der Initiative erforderlichen Daten sind darin die Anzahl der insgesamt und in den einzelnen Mitgliedstaaten eingegangenen gültigen Unterstützungsbekundungen anzugeben sowie alle Quellen der Unterstützung und Finanzierung für die Initiative einschließlich der Höhe der finanziellen Unterstützung zum Zeitpunkt der Einreichung. Die von den Mitgliedstaaten ausgefüllten Bescheinigungen sind beizufügen. Das Formular wird sodann von der Kommission im Register öffentlich zugänglich gemacht. Zudem veröffentlicht die Kommission darin gemäß Art. 14 Abs. 1 VO (EU) 2019/788 unverzüglich eine Mitteilung über den Erhalt einer gültigen Initiative und übermittelt die Initiative an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente. Hierdurch wird eine breite Publizität unter

36 So BT-Drucks. 17/7575, S. 10.

der Einbeziehung mitgliedstaatlicher Abgeordneter und institutioneller Vertreter gewährleistet.

Sodann empfängt die Kommission gemäß Art. 15 Abs. 1 VO (EU) 2019/788 innerhalb eines Monats nach der Einreichung der Initiative „die Organisatorengruppe auf geeigneter Ebene, damit die Organisatorengruppe die Ziele der Initiative im Einzelnen erläutern kann“. Zudem erhält die Organisatorengruppe nach Art. 14 Abs. 2 VO (EU) 2019/788 „[i]nnerhalb von drei Monaten nach Einreichung der Initiative ... die Möglichkeit, die Initiative in einer vom Europäischen Parlament veranstalteten öffentlichen Anhörung vorzustellen,“ die in den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments stattfindet. Daran können „[d]er Rat, Vertreter anderer Organe und beratender Gremien der Union, der nationalen Parlamente und der Zivilgesellschaft“ teilnehmen. Eher unspezifisch wird die Vertretung der Kommission bei der Anhörung „auf geeigneter Ebene“ vorgesehen. Als geeignet ist jedoch nur eine Vertretung zu qualifizieren, die sowohl einen fachlichen Bezug zum Gegenstand der Initiative aufweist als auch über gewisse Entscheidungsspielräume verfügt. Eine ausschließliche Entsendung völlig untergeordneter Kommissionsmitarbeiter kommt daher nicht in Betracht. Überdies sorgt „[d]as Europäische Parlament ... für eine ausgewogene Vertretung der einschlägigen öffentlichen und privaten Interessen.“ Nach der Anhörung bewertet das Europäische Parlament gemäß Art. 14 Abs. 3 VO (EU) 2019/788 „inwieweit die Initiative politisch unterstützt wird“.

Nach Art. 15 Abs. 2 UAbs. 1 und 2 VO (EU) 2019/788 legt die Kommission innerhalb von sechs Monaten nach der Publikation und unter Berücksichtigung der öffentlichen Anhörung „in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die jeweiligen Gründe hierfür dar. Beabsichtigt die Kommission, auf die Initiative hin tätig zu werden, gegebenenfalls einschließlich der Annahme eines Vorschlages oder mehrerer Vorschläge für einen Rechtsakt der Union, so wird in der Mitteilung auch der für diese Maßnahmen vorgesehene Zeitplan festgelegt.“ Eine Pflicht der Kommission, im Sinne der Europäischen Bürgerinitiative politisch tätig zu werden, ist allerdings nicht vorgesehen.³⁷

Funktional als „Rückmeldung“ sieht Art. 15 Abs. 3 VO (EU) 2019/788 eine individuelle Unterrichtung der Unterzeichner über die Reaktion auf die Initiative durch die Kommission und die Organisatorengruppe vor. Zudem bewertet nach Art. 16 VO (EU) 2019/788 „[d]as Europäische Parlament ...

37 Braun Binder/Vegh, Revidierte Verordnung (Fn. 10), S. 322.

die Maßnahmen, die die Kommission infolge ihrer Mitteilung ... ergreift“,³⁸ ohne dass hierfür jedoch spezifische Fristen oder weitere Rechtsfolgen vorgesehen wären. Allerdings ist damit nahezu ausgeschlossen, dass Europäische Bürgerinitiativen gleichsam „im Sande verlaufen“. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Europäische Parlament bereits positiv Stellung zu einer Europäischen Bürgerinitiative genommen hat. Ohne dass das Vorschlagsmonopol der Kommission in Frage gestellt würde, dürfte es dieser in einer solchen Konstellation politisch schwerfallen, sich über die Initiative inhaltlich hinwegzusetzen.

III. Sonderregeln im Hinblick auf die Corona-Pandemie: VO (EU) 2020/1042 und Durchführungsrechtsakte

Auf den Ausbruch der Corona-Pandemie und die damit verbundenen Erschwernisse für die erfolgreiche Durchführung Europäischer Bürgerinitiativen hat der Europäische Gesetzgeber mit Erlass der VO (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fristen für die Stadien der Sammlung, der Überprüfung und der Prüfung gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 angesichts des COVID-19-Ausbruchs³⁹ reagiert. Diese erfasst auch Initiativen, die noch auf Grundlage der VO (EU) Nr. 211/2011 begonnen wurden, und gilt bis zum 31. Dezember 2022.

Art. 2 VO (EU) 2020/1042 regelt die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen. Diese betrug zunächst grundsätzlich bis zu sechs Monaten. Die Kommission ist jedoch bei andauernder Pandemielage zum Erlass von Durchführungsrechtsakten zur jeweils dreimonatigen Verlängerung der maximalen Sammlungsfrist berechtigt. Von dieser Ermächtigung hat sie mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2200 vom 17. Dezember 2020 über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴⁰ und dem Durchführungsbeschluss (EU) 2021/360 vom 19. Februar 2021 über die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte Europäische

38 Von einer Wächterfunktion sprechen *Braun Binder/Vegh*, Revidierte Verordnung (Fn. 10), S. 321.

39 ABL L 231 vom 17.7.2020, S. 7.

40 ABL L 434 vom 23.12.2020, S. 56.

Bürgerinitiativen gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 des Europäischen Parlaments und des Rates⁴¹ Gebrauch gemacht. Von den Verlängerungen wurden insgesamt 14 Initiativen erfasst. Diese wie auch die verlängerten Sammlungsfristen werden in den Durchführungsbeschlüssen konkret benannt, so dass die Verständlichkeit gewährleistet ist. Insgesamt darf die Sammlungsfrist 24 Monate nicht überschreiten.

Für die Fristen für die Überprüfung von Unterstützungsbekundungen durch die Mitgliedstaaten folgt aus Art. 3 VO (EU) 2020/1042 die Möglichkeit einer Verlängerung. Danach „kann ein Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, dass er aufgrund seiner Maßnahmen im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie nicht in der Lage sein wird, die Überprüfung von Unterstützungsbekundungen für eine bestimmte Initiative innerhalb der [regelmäßigen] Frist ... abzuschließen, unter Angabe von Gründen eine Verlängerung dieser Frist beantragen. Dieser Antrag ist der Kommission spätestens einen Monat vor Ablauf der betreffenden Frist zu übermitteln.“ In diesem Falle erlässt die Kommission einen Durchführungsrechtsakt, durch den eine Verlängerung der Überprüfungsfrist um ein bis drei Monate erfolgt. Dies ist dem betreffenden Mitgliedstaat sowie der Organisatorengruppe mitzuteilen und zudem im Register zu veröffentlichen. Bis Ende April 2021 wurde kein derartiger Durchführungsrechtsakt erlassen. Eine Notwendigkeit hierzu bestand insbesondere deshalb nicht, weil die ersten verlängerten Sammlungsfristen zwischen 6. und 10. Mai 2021 endeten, so dass eine Überprüfungsphase unter Pandemiebedingungen noch nicht ausgelöst wurde.

Ebenfalls noch keine praktische Bedeutung konnte die in Art. 4 VO (EU) 2020/1042 vorgesehene Verlängerung der Fristen für die Prüfung gültiger Initiativen zeitigen. Danach führen „[i]n Fällen, in denen die Kommission oder das Europäische Parlament nach dem 11. März 2020 aufgrund der COVID-19-Pandemie-Maßnahmen des Mitgliedstaats, in dem sie eine Sitzung oder eine öffentliche Anhörung mit den Organisatoren durchzuführen beabsichtigen, auf Schwierigkeiten bei deren Organisation gestoßen sind, ... sie sie ungeachtet des Artikels 14 Absatz 2 und des Artikels 15 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/788 durch, sobald die Lage der öffentlichen Gesundheit in dem betreffenden Mitgliedstaat es zulässt, oder, wenn die Organisatoren bereit sind, an der Sitzung oder der Anhörung ... online teilzunehmen, sobald sie sich mit dem Organ über ein Datum dafür einigen können.“ Da das Europäische Parlament die Anhörungen nach Art. 14 Abs. 2 UAbs. 3 VO 2019/788 zwingend „in seinen Räumlichkeiten“ auszurichten

41 ABl. L 69 vom 26.2.2021, S. 9.

hat, stehen ausschließlich Maßnahmen der Sitzstaaten des Europäischen Parlaments, mithin Frankreich, Belgien und Luxemburg, vgl. lit. a Protokoll (Nr. 6) über die Festlegung der Sitze der Organe und bestimmter Einrichtungen, sonstiger Stellen und Dienststellen der Europäischen Union, in Frage. Sofern das Europäische Parlament die öffentliche Anhörung vertagt, „nimmt die Kommission ... ihre Mitteilung mit ihren rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Initiative innerhalb von drei Monaten nach der öffentlichen Anhörung an“, so dass keine weitere Verlängerung des Verfahrens erfolgt.

C. Praxis

Im ersten Berichtszeitraum der Kommission zwischen April 2012 und März 2015 wurden in 51 Fällen Registrierungsanträge gestellt, 31 davon hatten Erfolg. Jedoch wurden die erforderlichen Quoren nur in drei Fällen (Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware! (Right2Water)⁴², Einer von uns⁴³, Stop Vivisection⁴⁴) erreicht.⁴⁵ Im zweiten Berichtszeitraum der Kommission zwischen April 2015 und März 2018 wurden 17 Initiativen registriert und zwei Registrierungsanträge abgelehnt.⁴⁶ Jedoch erreichte in diesem Zeitraum nur die Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“⁴⁷ die erforderliche Unterstützerzahl. Daran anschließend wurden im Jahr 2018 sechs Initiativen registriert und eine weitere abgelehnt. Den Initiativen „Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas“⁴⁸ und „Stop Extremism“⁴⁹ war Erfolg beschieden. 2019 wurden 16 Initiativen registriert, drei weiteren wurde die Registrierung verweigert. Im Jahr 2020 wurden fünf Initiativen

42 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000003_de.

43 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000005_de.

44 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000007_de.

45 COM(2015) 145 final, S. 3.

46 COM(2018) 157 final, S. 4.

47 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_de.

48 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_de.

49 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000007_de.

registriert.⁵⁰ Die Initiative „End the Cage Age“⁵¹ erreichte die nötige Unterstützerzahl. Im Jahr 2021 wurden bis Ende April drei neue Initiativen registriert.⁵² Ablehnungen von Registrierungsanträgen sind in den Jahren 2020 und 2021 nicht ersichtlich.

Die erfolgreichen Initiativen hatten gemäß den rechtlichen Vorgaben Aktivitäten der Kommission zur Folge. Diese entsprachen den von den Organisatorengruppen verfolgten Anliegen in der Sache jedoch nur teilweise. Die „Right2Water“-Initiative zog neben den mittelbaren Auswirkungen auf die RL 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe⁵³ mit Erlass der RL (EU) 2015/1787 der Kommission vom 6. Oktober 2015 zur Änderung der Anhänge II und III der RL 98/83/EG des Rates über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch⁵⁴ sowie der VO (EU) 2020/741 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 2020 über Mindestanforderungen an die Wasserwiederverwendung⁵⁵ Änderungen im Sekundärrecht nach sich, wodurch dem Anliegen der Initiatoren nicht vollständig, jedoch durchaus in erheblichem Umfang Rechnung getragen wurde. Rechtssetzungsaktivitäten sind auch im Nachgang an die Initiative „Verbot von Glyphosat“ zu verzeichnen. Das angestrebte Verbot wurde jedoch nicht realisiert. Stattdessen wurden – teils über den Gegenstand der Initiative hinausgehend – die VO (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der VO (EG) Nr. 178/2002, (EG) Nr. 1829/2003, (EG) Nr. 1831/2003, (EG) Nr. 2065/2003, (EG) Nr. 1935/2004, (EG) Nr. 1331/2008, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) 2015/2283 und der RL 2001/18/EG⁵⁶ und die RL (EU)

50 ECI(2020)000001: Stop Finning – Stop the Trade (Abtrennen von Flossen und Handel damit stoppen); ECI(2020)000002: WÄHLERINNEN UND WÄHLER OHNE GRENZEN – uneingeschränkte politische Rechte für die Bürgerinnen und Bürger der EU; ECI(2020)000003: Bedingungslose Grundeinkommen (BGE) in der gesamten EU; ECI(2020)000004: Freier Austausch; ECI(2020)000005: Recht auf Behandlung.

51 https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_de.

52 ECI(2021)000001: Zivilgesellschaftliche Initiative für ein Verbot biometrischer Massenüberwachung; ECI(2021)000002: Beamtenaustauschprogramm (Civil Servant Exchange Program); ECI(2021)000003: „Begrünte Dachflächen“ („Green Garden Roof Tops“).

53 ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1; dazu ausführlich Knauff, Europäische Bürgerinitiative (Fn. 1), S. 107 ff.

54 ABl. L 260 vom 7.10.2015, S. 6.

55 ABl. L 177 vom 5.6.2020, S. 32.

56 ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1.

2019/782 der Kommission vom 15. Mai 2019 zur Änderung der RL 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung harmonisierter Risikoindikatoren⁵⁷ erlassen. Hinsichtlich der Initiativen „Einer von uns“⁵⁸ und „Minority SafePack“⁵⁹ sah die Kommission Legislativmaßnahmen als nicht erforderlich an. Als Folge der „Stop Vivisection“-Initiative wurde eine wissenschaftliche Konferenz durchgeführt.⁶⁰

Die vorstehend umrissene Entwicklung zeigt, dass das Partizipationsinstrument der Europäischen Bürgerinitiative zwar durchaus von den Unionsbürgern angenommen wird. Die Erfolgsquote ist jedoch gering. Das Scheitern zahlreicher Initiativen bei der Registrierung oder der Sammlung von Unterstützungsbekundungen⁶¹ ist allerdings per se kein Indiz für die Untauglichkeit des Instruments, sondern i.d.R. wohl auf fehlende Rechtskenntnisse der Initiatoren oder auf nicht hinreichend „publikumswirksame“ Gegenstände der Initiativen und Kommunikationsprobleme zurückzuführen. Jedoch erreichen auch formal erfolgreiche („gültige“) Initiativen ihre politischen Ziele nur sehr eingeschränkt. Eine „Rechtsetzungsautomatik“ im Anschluss an erfolgreiche Europäische Bürgerinitiativen ist nicht festzustellen. Dies entspricht zweifellos der normativen Ausgestaltung des Instruments. Ob diese Praxis jedoch dazu beiträgt, entsprechend den Erwägungsgründen 1 und 28 zur VO (EU) 2019/788 „die demokratische Funktionsweise der Union [zu verbessern], indem die Bürger am demokratischen und politischen Leben der Union beteiligt werden“ und eine „wirksame Teilnahme der Bürger am demokratischen Leben in der Union zu gewährleisten“, erscheint fraglich. Zwar ist nicht auszuschließen, dass der erhebliche Rückgang der Zahl neuer Initiativen in den Jahren 2020 und 2021 im Vergleich zu 2019 (auch) durch die Corona-Pandemie bedingt ist. In Anbetracht der hohen Misserfolgsquote erscheint es als zumindest ebenso wahrscheinlich, dass die Beobachtung von Misserfolgen einen Beitrag hierzu geleistet hat.

57 ABl. L 127 vom 16.5.2019, S. 4.

58 COM(2014) 355 final.

59 C(2021) 171 final.

60 https://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/3r/pdf/scientific_conference/non_animal_approaches_conference_report.pdf.

61 35 Initiativen waren erfolglos (https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_de?CATEGORY=any&STATUS=INSUFFICIENT_SUPPORT&SECTION=ALL), 19 wurden zurückgezogen (https://europa.eu/citizens-initiative/find-initiative_de?STATUS=WITHDRAWN&CATEGORY=any&SECTION=ALL).

D. Fazit

Die Europäische Bürgerinitiative leistet zweifellos einen Beitrag zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit⁶² und ist in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zugleich ein Entwicklungsschritt in Richtung digitale Demokratie.⁶³ Dabei zeigt sie exemplarisch einige damit verbundene Herausforderungen auf. Trotz einer Transparenz- und Kommunikationsoffensive der Kommission und den Bemühungen der Initiatoren erscheint mehr als zweifelhaft, dass die Europäische Bürgerinitiative als Instrument und mehr noch einzelne Initiativen den Unionsbürgern überhaupt bekannt sind. Die Beteiligungshürden wiederum sind gering. Angesprochen werden gleichwohl vor allem besonders internetaffine Bevölkerungsteile, was zugleich die Gefahr sozialer Schieflagen mit sich bringt.

Die politischen Erfolge bisheriger Initiativen sind bei einer Gesamtbeurteilung als eher gering anzusehen. Dies kann bei Initiatoren und Unterstützern zu Frustration und letztlich zur Ablehnung des Instruments führen und antieuropäische Reflexe hervorrufen. Rechtspolitisch sollte daher erwogen werden, im Zusammenhang mit der Registrierung die Möglichkeit einer formalen Konsultation zwischen den jeweiligen Organisatorengruppen und der Kommission zu schaffen, in der letztere die aus ihrer Sicht bestehenden Handlungsspielräume aufzeigt und Anpassungen von Initiativen in der Weise ermöglicht werden, dass sie – eine entsprechende Unterstützerzahl vorausgesetzt – mit höherer Wahrscheinlichkeit als bislang zu Änderungen des Sekundärrechts führen. Hierbei ist gleichwohl sicherzustellen, dass weiterhin nicht der Kommission, sondern den Initiatoren die ausschließliche Entscheidung über den Gegenstand einer Europäischen Bürgerinitiative zukommt. Überdies erscheint eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments über Art. 16 VO (EU) 2019/788 hinaus zielführend. Macht dieses sich eine Initiative ganz oder teilweise politisch zu Eigen, sollte ihm explizit die Möglichkeit eingeräumt werden, die Kommission zur Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlags aufzufordern. Dabei erscheint eine Beschränkung auf „gültige“ Initiativen keineswegs zwingend, da eine politische Anstoßfunktion mit bürgerschaftlichen Partizipationsinstrumenten stets verbunden ist. Vielmehr erscheint die Verbindung von direktdemokratischen Instrumenten und parlamentarischer Repräsentation grundsätzlich

62 Zur unzureichenden Ausprägung prominent BVerfGE 123, 267 Rn. 251.

63 Siehe dazu etwa R. Schönauf, Elektronische Demokratie, Hamburg 2007; F. Gottberg/F. Kuhlmann/S. E. Schulz/U. Schliesky, Demokratie im digitalen Zeitalter. Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, Baden-Baden 2016.

geeignet, Vorbehalte gegenüber letzterer abzubauen, die Akzeptanz demokratischer Entscheidungsprozesse und Funktionsmechanismen zu verbessern und damit nicht zuletzt das europäische Gesellschaftsmodell gegen die autoritären Herausforderungen von innen und außen zu stärken. Eine „Erfolgsgarantie“ für einzelne Initiativen, die – bezogen auf die Gesamtzahl der Unionsbürger – unvermeidlich von Minderheiten getragen werden und denen daher weder eine unmittelbare Entscheidungskompetenz noch ein echtes Mitbestimmungs- oder Vetorecht zugebilligt werden kann, ist damit freilich in keinem Falle verbunden und widerspräche ihrerseits demokratischen Grundsätzen.