

# Die Europäische Bürgerinitiative – Juristische Betrachtungen unter besonderer Berücksichtigung der Right2Water-Initiative

Matthias Knauff\*

## I. Direkte Demokratie in der EU

Obwohl in zahlreichen Mitgliedstaaten der EU eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Entscheidungsfindung praktiziert und vielfach sogar verfassungsrechtlich geboten ist,<sup>1</sup> waren direktdemokratische Elemente der EU bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) fremd. Dies verwundert nicht, handelt es sich dabei doch ungeachtet aller Besonderheiten im Kern um eine internationale Organisation – und muss dies nach Auffassung des BVerfG auch bleiben.<sup>2</sup> Als solche wurden die Europäischen Gemeinschaften und die EU im Wege des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge begründet und werden von diesen getragen.<sup>3</sup> Auch ihre Organstruktur stimmt im Kern mit derjenigen anderer internationaler Organisationen überein.<sup>4</sup> Die herkömmlichen Hauptorgane Rat und Kommission korrespondieren mit der Generalversammlung als Vertretung aller beteiligten Regierungen und dem Sekretariat. Das Europäische Parlament entsprach im Ausgangspunkt einer auch bei anderen internationalen Organisationen mitunter existierenden parlamentarischen Versammlung. Gleiches gilt für den Europäischen Gerichtshof. Die anderen Unionsorgane (Europäischer Rat, Europäischer Rechnungshof, Europäische Zentralbank) sind zwar durchaus als Besonderheiten der europäischen Integration zu qualifizieren, gruppieren sich aber gleichsam mit spezifischen Aufgaben versehen um die traditionelle Organstruktur herum, so dass sie diese er-

---

\* Der Verfasser dankt Frau ref. jur. Anna-Luise Friedrich für wertvolle Zuarbeiten.

1 Vgl. Art. 27, 46 f. der irischen Verfassung; Art. 3, 11, 89 der französischen Verfassung; Art. 62, 90, 125 der polnischen Verfassung; Art. 10, 115, 167, 295 der portugiesischen Verfassung.

2 BVerfGE 123, 267 (347 f.).

3 *Hartley*, BYIL 72 (2001), S. 1 (10); *Kempen*, AVR 35 (1997), S. 273 (278); *Schilling*, HILJ 37 (1996), S. 389 (403 ff.); vgl. auch *Marschik*, Subsysteme im Völkerrecht. Ist die Europäische Union ein „Self-Contained Regime“?, 1997, S. 210 ff.

4 Dazu *Ruffert/Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2. Aufl. 2015, § 9.

gänzen, nicht aber in Frage stellen. In der herkömmlichen Struktur internationaler Organisationen ist weder Raum für direktdemokratische Elemente noch besteht ein Bedarf hiernach. Dies gilt umso mehr, als auch ihre Aufgaben eng begrenzt sind und sie nicht über Handlungsbefugnisse unmittelbar gegenüber den Bürgern ihrer Mitgliedstaaten verfügen. Letzteres gilt jedoch nicht für die EU. Diese und die vorherigen Europäischen Integrationsgemeinschaften wurden nicht nur von vornherein mit der Berechtigung zu supranationalem Handeln versehen,<sup>5</sup> sondern verfügen ungeachtet fehlender Kompetenz-Kompetenz<sup>6</sup> über nahezu unbegrenzte Regelungsbefugnisse.

Infolge dessen wurden bereits vor Jahrzehnten ein „Demokratiedefizit“ konstatiert und Versuche zu seiner Behebung unternommen. Diese waren zunächst – unter tätiger Mithilfe des EuGH<sup>7</sup> und nicht zuletzt deshalb überaus erfolgreich – auf eine Stärkung des Europäischen Parlaments gerichtet, die ihren Ausdruck insbesondere in der Direktwahl der Abgeordneten und der Transformation des Europäischen Parlaments von einem Beratungsgremium zu einem gleichberechtigten EU-Gesetzgeber neben dem Rat und zuletzt sogar zum politisch zentralen Akteur in Bezug auf die Einsetzung des Kommissionspräsidenten gefunden hat. Die damit verbundene „Demokratisierung“ der EU, zu der auch seit seiner Einfügung durch den Vertrag von Maastricht (1992) das Bekenntnis zur Demokratie als einen der zentralen Werte der EU zu zählen ist und die infolge dessen Teil des verfassungspolitischen Glaubensbekenntnisses der EU bildet, erfolgte jedoch zunächst ausschließlich auf Grundlage des Modells repräsentativer (und damit mittelbarer) Demokratie, auf der die Arbeitsweise der EU nach Art. 10 Abs. 1 EUV auch heute beruht. Der Ruf nach Einführung direktdemokratischer Elemente wurde nach einigen Einzelpostulaten erst in den 1980er Jahren laut<sup>8</sup> und wurde von den Mitgliedstaaten erstmals im Ver-

---

5 Hinzu kam die Anerkennung der Möglichkeit einer unmittelbaren Anwendbarkeit des Primärrechts sowie von Richtlinien durch EuGH Slg. 1963, 1 – *van Gend & Loos*; Slg. 1970, 1213 – *SACE*.

6 Zur Bedeutung BVerfGE 123, 267 (349 f.).

7 EuGH Slg. 1980, 3333, 3357 – *Roquette Frères*; Slg. 1981, 2205, 2213 – *Lord Bruce of Donington/Aspden*; Slg. 1983, 255, 281 ff – *Luxemburg/EP*; Slg. 1985, 1513, 1588 – *EP/Rat*; Slg. 1990, I-2041, 2074 – *EP/Rat*.

8 Näher *Cilo*, Europäische Bürgerinitiative und demokratische Legitimität der EU, 2014, S. 66 f.; *Kaufmann*, Direkte Demokratie auf der transnationalen Ebene. Zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Bürgerinitiative, in: Feld/Huber/Jung/

trag über eine Verfassung für Europa aufgegriffen.<sup>9</sup> Deren Scheitern aufgrund von Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden, mit- hin infolge direktdemokratischer Entscheidungen an der europäischen Integration beteiligter Staatsvölker, führte zwar zu einer Beseitigung fast aller Symbole und Elemente aus dem Text des Verfassungsentwurfs als Grundlage für den Vertrag von Lissabon, die auf eine Staatswerdung der EU abzielten, eine solche nahe legten oder auch nur möglich erscheinen ließen. Die „Europäische Bürgerinitiative“ wurde gleichwohl nicht in Frage gestellt und ist infolge dessen heute als „echtes Element partizipativer Demokratie“<sup>10</sup> primärrechtlich in Art. 11 Abs. 4 EUV und Art. 24 AEUV verankert.

Damit ist die Europäische Bürgerinitiative seit mehr als fünf Jahren Bestandteil des „Verfassungsrechts“ der EU. Eine nähere Ausgestaltung ist durch die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative<sup>11</sup> erfolgt. Zudem liegen erste praktische Erfahrungen vor. Dies gibt Anlass für eine nähere Betrachtung der Ausgestaltung und der Wirkungen dieser Ausprägung direkter Demokratie auf europäischer Ebene. Hierzu sollen zunächst die maßgeblichen Rechtsgrundlagen erfasst werden (B.). Die sich anschließende Auseinandersetzung mit der Right2Water-Initiative, der bislang erfolgreichsten Initiative (C.), soll eine erste Bewertung der Veranke-

---

Welzel/Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, 2011, S. 201 (203 ff.); siehe zum rechtspolitischen Kontext auch *Calliess*, Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Bauer/Huber/Sommermann (Hrsg.), Demokratie in Europa, 2005, S. 281 (315 f.).

- 9 Art. 1-47 Abs. 4 VVE. Nach *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 11 EUV Rn. 14, ist die Vorschrift „auch als Reaktion auf die Forderung nach einer direktdemokratischen Legitimation des Vertragswerks insgesamt zu verstehen.“ Zur Entstehungsgeschichte zusammenfassend *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 65 ff.; *Maurer/Vogel*, Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen, 2009, S. 8 f.; *Hrbek*, Integration 35 (2012), S. 35 (38 ff.).
- 10 *Folz*, in: *Vedder/Heintschel von Heinegg*, Europäisches Unionsrecht, 2012, Art. 11 EUV Rn. 3; ebenso unter Ablehnung einer Qualifikation als Instrument unmittelbarer Demokratie *Castenholz*, Die EU-Bürgerinitiative: Entwicklung und Konturen eines Europäischen Bürgerrechts, in: *FS Scheuing*, 2011, S. 39 (43); *Plottka/Böttger/Knaut*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 4/2012, 17 (21).
- 11 ABl. 2011 L 65/1, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) Nr. 531/2014 der Kommission vom 12. März 2014, ABl. L 148/52.

rung direktdemokratischer Elemente in der konkreten Gestalt der Europäischen Bürgerinitiative ermöglichen (D.).

## *II. Normative Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative*

Die Europäische Bürgerinitiative wird im Primärrecht vorgesehen, aber nicht abschließend normiert. Es bedarf daher zwingend der sekundärrechtlichen Ausgestaltung. Dieses Erfordernis wurde mit der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 erfüllt, die seit ihrem Erlass bereits mehrfach geändert wurde.

### **1. Primärrechtliche (v.a. materielle) Grundlagen**

Als Teil der Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze, des Titels II des EUV, enthält Art. 11 EUV verschiedene Bestimmungen über die Einbeziehung von Unionsbürgern in Entscheidungsprozesse der EU. Dem soll vor allem die Schaffung umfassender Transparenz dienen, deren verschiedene Ausprägungen in den ersten drei Absätzen des Art. 11 EUV ausgeführt werden. Rechtlich verankerte Mitentscheidungsbefugnisse oder auch nur konkrete Anhörungsrechte folgen daraus jedoch nicht; Letztere können jedoch rechtsstaatlich und grundrechtlich geboten sein, vgl. Art. 2 S. 1 EUV, Art. 41 Abs. 2 lit. a EuGRC.

Ergänzt werden diese wenig spezifischen Regelungen durch die Etablierung der Europäischen Bürgerinitiative in Art. 11 Abs. 4 EUV. Danach 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 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 Bürgerin-

nen und Bürger, die diese Initiative ergreifen, kommen müssen, [...] vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen festgelegt“ werden.

Diese primärrechtlichen Vorschriften über die Europäische Bürgerinitiative legen ihre Existenz verbindlich fest und enthalten insoweit ein Gebot der Schaffung konkretisierender Regelungen<sup>12</sup>. Zu diesem Zweck enthalten sie vor allem Verfahrensvorgaben und dienen als Delegationsnormen. Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV enthält zudem einige Festlegungen, die den Charakter der Europäischen Bürgerinitiative wesentlich prägen.

### a) Ziele und Gegenstände

Eine Europäischen Bürgerinitiative zielt nach Art. 11 Abs. 4 S. 1 AEUV notwendig darauf ab, die Kommission zur Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlags zu bewegen, wobei die ergänzende Formulierung, wonach dieser auf die Umsetzung der Verträge gerichtet sein muss, eher zu Verständnisunsicherheiten führt, als für Klarheit zu sorgen.<sup>13</sup> Außer Zweifel steht damit allein, dass Ziel einer Europäischen Bürgerinitiative keine Verfolgung „letztlich innerstaatlicher Ziele“<sup>14</sup> sein kann. Darüber hinaus wird in der Literatur eine Vielzahl von Auffassungen über den normativen Gehalt von Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV vertreten.

In Bezug auf das Ziel einer Europäischen Bürgerinitiative besteht Übereinstimmung dahingehend, dass dies der Erlass eines Sekundärrechtsakts<sup>15</sup> einschließlich der Aufhebung oder Änderung eines solchen<sup>16</sup>, genauer die Ergreifung einer darauf gerichteten Gesetzesinitiative seitens der Kommission sein kann; insoweit stellt sich die Europäische Bürgerinitiative gleich-

---

12 *Kaufmann-Bühler*, in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge, 6. Aufl. 2013, Art. 11 EUV Rn. 9.

13 *Epiney*, Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger, in: Kadelbach, Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 2006, S. 33 (49), billigt der Formulierung daher „keine eigenständige Bedeutung“ zu.

14 *Kaufmann-Bühler* (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 10.

15 *Huber*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 11 EUV Rn. 37. Zur Besonderheit von Maßnahmen auf Grundlage von Art. 7 EUV *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon. Rechtsdogmatische Analyse eines neuen politischen Rechts der Unionsbürger, 2014, S. 131 ff.

16 *Bieber*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 11 Rn. 15; *Hornung*, RuP 47 (2011), 94 (95).

sam als Vorstufe für eine gesetzgeberische Tätigkeit ähnlich den Aufforderungsrechten nach Art. 225, 241 EUV dar.<sup>17</sup> Nur vereinzelt wird dagegen unter Verweis auf die Beschlussfassung des Europäischen Rates nach Art. 48 EUV auch der Anstoß zu einer Primärrechtsänderung als zulässiger Gegenstand einer Europäischen Bürgerinitiative qualifiziert.<sup>18</sup> In Anbetracht des auch insoweit bestehenden Vorschlagsrechts der Kommission scheitert die Zulässigkeit eines solchen Gegenstands nicht an der Unterscheidung von Vertragsänderung und -umsetzung. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der Vertragsumsetzung auch für die Sekundärrechtsetzung zu eng ist, als er den politischen Gestaltungsspielraum der Unionsorgane nicht hinreichend berücksichtigt: Rechtsetzung ist stets mehr als gleichsam der „Vollzug“ normhierarchisch höherrangiger Vorgaben. Allerdings nimmt Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV explizit auf einen zu erlassenden „Rechtsakt der Union“ Bezug. Als solcher lässt sich eine Vertragsänderung jedoch nicht ansehen. Im ordentlichen Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 2 bis 5 EUV fehlt es in Anbetracht seiner Ausgestaltung bereits an einer verantwortlichen Rechtsgestaltung durch die EU. Doch auch bei den vereinfachten Änderungsverfahren bleiben die Mitgliedstaaten die „Herren der Verträge“<sup>19</sup>; eine vollständig autonome Änderung des Primärrechts durch Erlass eines Rechtsakts ist der EU auch insoweit nicht möglich. So ist für Vertragsänderungen in Bezug auf die internen Politikbereiche der EU auf Grundlage von Art. 48 Abs. 6 EUV stets die „Zustimmung der Mitgliedstaaten“ erforderlich. Wird diese nicht ausnahmslos erteilt, kann der darauf gerichtete Beschluss des Europäischen Rates nicht in Kraft treten. Nicht einmal gefasst werden<sup>20</sup> kann ein solcher Beschluss durch den Europäischen Rat in den in Art. 48 Abs. 7 EUV genannten Konstellationen eines vorgesehenen Übergangs von einstimmigen zu Mehrheitsentscheidungen oder vom besonderen auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, wenn ein Mitgliedstaat die dahingehende Initiative fristgemäß ablehnt. Jeder einzelne Mitgliedstaat ist somit stets in der Lage, Vertragsänderungen zu verhindern, so dass die EU diese nicht autonom durch einen Rechtsakt herbeiführen kann. Infolge dessen kann eine Ver-

---

17 Kaufmann-Bühler (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 11 f.; vgl. auch 1. Erwägungsgrund zur Verordnung (EU) 211/2011.

18 Bieber (Fn. 16), Art. 11 Rn. 15; Castenholz, Bürgerinitiative (Fn. 10), S. 42.

19 BVerfGE 123, 267 (349).

20 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Fn. 9), Art. 48 EUV Rn. 14; Ohler, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 48 EUV (2011), Rn. 48.

tragsänderung nicht Ziel einer Europäischen Bürgerinitiative sein.<sup>21</sup> Da dieses – rechtspolitisch keineswegs zwingende – Ergebnis jedoch letztlich nicht aus Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV folgt, sondern aus den für Vertragsänderungen maßgeblichen Vorschriften, kann sich deren (politisch überaus unwahrscheinliche und nach deutschem Verfassungsrecht in der Interpretation des Bundesverfassungsgerichts mindestens problematische<sup>22</sup>) Änderung im Sinne der Ermächtigung der EU zu einer eigenständigen Gestaltung ihrer vertraglichen Grundlagen zugleich auf die zulässigen Ziele einer Europäischen Bürgerinitiative auswirken. Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV ist hinreichend neutral gefasst, so dass der Wortlaut einem derartigen Interpretationswandel nicht entgegenstünde.

## b) Adressat und Bindungswirkung

Adressat einer Europäischen Bürgerinitiative ist stets und ausschließlich die Kommission.<sup>23</sup> Umstritten ist, inwieweit diese durch das Votum der teilnehmenden europäischen Öffentlichkeit gebunden wird. Diese Frage wird zwar sekundärrechtlich explizit durch Art. 10 Abs. 1 lit. c Verordnung (EU) 211/2011 im Sinne einer fehlenden Bindung der Kommission beantwortet. In Anbetracht der normhierarchischen Überordnung des Primärrechts genügt dies nicht; vielmehr ist die Auslegung von Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV von zentraler Bedeutung. Die fehlende Eindeutigkeit der Formulierung der Norm kann auch nicht als Beleg für ihre diesbezügliche inhaltliche Unentschiedenheit angesehen werden, da sich die Delegationsermächtigung nur auf die „Verfahren und Bedingungen“ bezieht, nicht aber auf die Festlegung der Wirkungen einer Europäischen Bürgerinitiative. Diesbezüglich ist zudem zwischen der möglichen Verpflichtung der Kommission zum Tätigwerden und ihrer etwaigen inhaltlichen Bindung zu unterscheiden. In Bezug auf den ersten Teilaspekt wird im Hinblick auf Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV teilweise vertreten, dass eine Europäische Bürger-

---

21 Ebenso *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 120 ff., mit dem zutreffenden Hinweis, dass sich dies nicht auf Maßnahmen auf Grundlagen von Art. 352 AEUV bezieht; *Hieber*, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 127 ff.; *Guckelberger*, DÖV 2010, 745 (752); *Hrbek*, Integration 35 (2012), S. 35 (40); *Obwexer/Villotti*, JRP 18 (2010), 108 (111).

22 BVerfGE 123, 267 (384 ff.).

23 *Kaufmann-Bühler* (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 11.

initiative keine Verpflichtung zur Erstellung von Vorschlägen bewirke<sup>24</sup> und diese somit eine tendenziell geringe Verbindlichkeit entfalte.<sup>25</sup> Ihr Initiativmonopol nach Art. 17 Abs. 2 EUV werde somit nicht in Frage gestellt.<sup>26</sup> Nach anderer Auffassung unterliegt die Kommission grundsätzlich einer Initiativpflicht,<sup>27</sup> was mit einer Modifizierung ihres Initiativmonopols einhergehe.<sup>28</sup> Eine strikte inhaltliche Bindung an das Begehren wird jedoch in keinem Falle angenommen. Vielmehr verfüge die Kommission jedenfalls in Bezug auf die Ausgestaltung eines Rechtsetzungsvorschlags infolge einer Europäischen Bürgerinitiative über einen tendenziell weiten Gestaltungsspielraum.<sup>29</sup> Der Wortlaut des Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV steht einer uneingeschränkten Bindung der Kommission in beiderlei Hinsicht entgegen. Hierfür spricht jedoch nicht bereits die Beschränkung auf ihre Zuständigkeiten. Das Vorliegen von vorhandenen Unionskompetenzen als Regelungsgrundlage<sup>30</sup> ist vor dem Hintergrund der Geltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung nach Art. 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 EUV ebenso als Vorfrage zu qualifizieren wie Handlungsmöglichkeiten der Kommission als Organ,<sup>31</sup> die allerdings faktisch nahezu unbegrenzt

---

24 BVerfGE 123, 267 (377); *Nettesheim* (Fn. 20), Art. 11 EUV Rn. 27; *Folz* (Fn. 10), Art. 11 EUV Rn. 3; *Hrbek*, *Integration* 35 (2012), S. 35 (40).

25 Dahingehend wohl *Kaufmann-Bühler* (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 12; vgl. auch *Glombik*, VR 2012, 413 (416).

26 *Folz* (Fn. 10), Art. 11 EUV Rn. 3.

27 *Cilo*, *Bürgerinitiative* (Fn. 8), S. 143 ff.; *Ruffert* (Fn. 9), Art. 11 EUV Rn. 19; *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 42; *Epiney*, *Verfassung* (Fn. 13), S. 49 f.; *Weber*, *Europäischer Verfassungsvertrag und partizipative Demokratie*, in: FS Rengeling, 2008, S. 661 (671).

28 *Ruffert* (Fußn. 9), Art. 11 EUV Rn. 19; *Obwexer/Villotti*, JRP 18 (2010), 108 (118).

29 *Cilo*, *Bürgerinitiative* (Fn. 8), S. 160 f.; *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 43; *Epiney*, *Verfassung* (Fn. 13), S. 50 f.; *Weber*, *Verfassungsvertrag* (Fn. 27), S. 671 f.; vgl. auch *Piesbergen*, *Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV*, 2012, S. 244.

30 *Nettesheim* (Fn. 24), Art. 11 EUV Rn. 26; *Weber*, *Verfassungsvertrag* (Fn. 27), S. 671.

31 Siehe dazu *Piesbergen*, *Bürgerinitiative* (Fn. 29), S. 257 ff. Nach *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 38; *Guckelberger*, DÖV 2010, 745 (752), steht der Bezug auf die Kommissionskompetenzen einer Bürgerinitiative in Bezug auf Rechtsakte entgegen, für die andere Organe über das Initiativrecht verfügen (vgl. Art. 30 EUV, Art. 23 Abs. 2, Art. 228 Abs. 4, Art. 342 AEUV); a.A. *Bieber* (Fn. 16), Art. 11 Rn. 17. Zur Unanwendbarkeit auf den Euratom-Vertrag *Hieber*, *Bürgerinitiative* (Fn. 15), S. 118 f.



sind.<sup>32</sup> Entscheidend ist vielmehr die Bezugnahme des Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV auf „geeignete Vorschläge zu Themen [...], zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf“. Diese Formulierung impliziert zumindest in inhaltlicher Hinsicht ein Ermessen der Kommission.<sup>33</sup> Fraglich kann insoweit allein sein, ob eine Rechtsetzungsinitiative, welche inhaltlich dem Begehren der europäischen Bürgerinitiative klar widerspricht, nach Sinn und Zweck der Norm deren Anforderungen erfüllt. Dies dürfte zu verneinen sein.<sup>34</sup> Aus politischen Gründen erscheint eine derartige Konstellation allerdings nahezu ausgeschlossen. In Bezug auf die Frage nach einer Aufgreifverpflichtung ist richtigerweise auf Grundlage der primärrechtlichen Ausgestaltung zu unterscheiden: Da die Ziele der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative anders nicht erreicht werden können, unterliegt die Kommission (nicht nur politisch, sondern aufgrund der Interpretation des Primärrechts auch juristisch) einer Befassungspflicht mit dem Gegenstand des Begehrens, deren Erfüllung eine intensive Auseinandersetzung mit der bestehenden Rechtslage und ihre Bewertung in rechtlicher und politischer Hinsicht voraussetzt. Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit, vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV, wird insoweit über die Mitgliedstaaten und Unionsorgane hinaus erweitert und wirkt (einseitig) auch zugunsten der Unionsbürger. Eine darüber hinausgehende Initiativpflicht (auch bei inhaltlicher Ungebundenheit) lässt sich aus Art. 11 Abs. 4 S. 1 EUV allerdings nicht entnehmen, da sich auch die Unterlassung eines Vorschlags aus Sicht der Kommission als adäquate Maßnahme zur „Vertragsumsetzung“ darstellen kann.<sup>35</sup> Dies gilt nicht nur bei „integrationsfeindlichen“ Europäischen Bürgerinitiativen (deren Durchführung in Anbetracht des Bedeutungsgewinns populistisch-euro[pa]kritischer Bewegungen in zahlreichen Mitgliedstaaten keineswegs unrealistisch erscheint<sup>36</sup>), sondern auch bei solchen, welche auf eine spezi-

32 *Nettesheim* (Fn. 24), Art. 11 EUV Rn. 26; vgl. auch *Maurer/Vogel*, Bürgerinitiative (Fn. 9), S. 8.

33 *Guckelberger*, DÖV 2010, 745 (753).

34 Ebenso *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 162; a.A. wohl *Epiney*, Verfassung (Fn. 13), S. 51.

35 Weitergehend *Ruffert* (Fn. 9), Art. 11 EUV Rn. 19, der einen „Anspruch der Initiatoren der Bürgerinitiative auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Kommission über konkrete Vorschläge“ annimmt, „wobei das Unterlassen eines Vorschlags sich nur im Extremfall rechtfertigen läßt“.

36 *Plotka/Böttger/Knaut*, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, 17 (23), sehen gar in jeder Initiative „eine Kritik am Handeln der EU“.

fische Umgestaltung des Sekundärrechts abzielen, ohne jedoch Folge- und Wechselwirkungen uneingeschränkt zu erfassen. Im Ergebnis ist die Kommission mithin im Hinblick auf die Ergreifung einer Rechtsetzungsinitiative über ihre Befassungspflicht mit der Europäischen Bürgerinitiative hinaus weitgehend frei.

## 2. Sekundärrechtliche (Verfahrens-)Ausgestaltung

Die primärrechtlichen Regelungen über die Europäische Bürgerinitiative sind auf eine sekundärrechtliche Konkretisierung und deren Ergänzung durch mitgliedstaatliches Recht angewiesen. Letzteres ist in Deutschland durch das Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG)<sup>37</sup> geschehen. Die entscheidenden Verfahrensvorgaben für die Europäische Bürgerinitiative sind in der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 enthalten, mit deren Erlass der EU-Gesetzgeber von seinem primärrechtlich eingeräumten weiten Ausgestaltungsermessen<sup>38</sup> mit dem Ziel Gebrauch gemacht hat, die „für die Bürgerinitiative erforderlichen Verfahren und Bedingungen ... klar, einfach, benutzerfreundlich und dem Wesen der Bürgerinitiative angemessen [auszugestalten], um die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen und die Union zugänglicher zu machen“ und „einen vernünftigen Ausgleich zwischen Rechten und Pflichten [zu] schaffen.“<sup>39</sup>

Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 legaldefiniert die (Europäische) Bürgerinitiative als „eine Initiative, die der Kommission gemäß dieser Verordnung vorgelegt wird und in der 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, und die die Unterstützung von mindestens einer Million teilnahmeberechtigten Unterzeichnern aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten erhalten hat“. Diese Begriffsbestimmung geht insoweit über die primärrechtlichen Vorgaben, an die sie sich im Übrigen erkennbar anlehnt, hinaus, als sie die Beachtung der spezifischen Quoren und Verfahrensregelungen der Verordnung nicht zu Rechtmäßigkeits- und Erfolgsmaßstäben erklärt, sondern ihnen darüber hi-

---

37 BGBl. 2012 I S. 446.

38 *Nettesheim* (Fn. 24), Art. 11 EUV Rn. 25; *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 36; *Folz* (Fn. 10), Art. 11 EUV Rn. 3.

39 Erwägungsgrund 2 zur Verordnung (EU) Nr. 211/2011.

naus einen definitorischen Charakter zuweist. Mag sich dies in der Praxis auch nicht negativ auswirken, geht damit doch das politische Signal einher, dass die (entscheidende und mit der Möglichkeit einer breiten Bürgerbeteiligung einhergehende) Phase der Vorbereitung nur ein tendenziell wenig bedeutsamer Vorgang ist. Zugleich kann es nach der Begriffsbestimmung des Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 nur erfolgreiche Europäische Bürgerinitiativen in dem Sinne geben, als Initiativen, welche nicht alle Voraussetzungen der Verordnung erfüllen, bereits nicht die Qualität einer solchen erreichen.<sup>40</sup> Deutlich stärker als die im deutschen Recht vorgesehenen Ausprägungen unmittelbarer Demokratie ist die sekundärrechtliche Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative daher ergebnisorientiert und weniger aus der Beteiligungsperspektive her konzipiert.

#### a) Initiative und Organisation

Ihren Ausgang nimmt eine Europäische Bürgerinitiative jedoch stets bei Unionsbürgern, welche ein spezifisches Tätigwerden der EU für erforderlich halten, welches von den zuständigen Akteuren ohne einen derartigen Anstoß nicht zu erwarten ist. Insoweit sind die Europäische Bürgerinitiative und das ihr vorgelagerte Verfahren als Minderheitenrecht zu qualifizieren.<sup>41</sup> Da nach Auffassung des Verordnunggebers „[f]ür die erfolgreiche Durchführung einer Bürgerinitiative [...] eine minimale Organisationsstruktur erforderlich“ ist,<sup>42</sup> legt die Verordnung (EU) Nr. 211/2011 Mindestanforderungen an diejenigen Personen fest, welche die Initiative vortreiben. Dabei wird es sich typischerweise um die Initiatoren handeln; zwingend ist dies jedoch nicht. Diese müssen nach Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 „Unionsbürger [i.S.v. Art. 20 Abs. 1 AEUV] sein und das erforderliche Alter haben, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt“, mithin (mit Ausnahme Österreichs<sup>43</sup>) 18 Jahre alt sein.<sup>44</sup> „[M]indestens sieben [natürliche] Personen [...], die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten sind“, nicht aber unterschiedliche Staatsangehörigkeiten haben

---

40 Vgl. auch Tiedemann, NVwZ 2012, 80.

41 Kaufmann-Bühler (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 9.

42 Erwägungsgrund 8 zur Verordnung (EU) Nr. 211/2011.

43 Vgl. Obwexer/Villotti, JRP 18 (2010), 108 (113).

44 Zur Primärrechtskonformität betreffend Guckelberger, DÖV 2010, 745 (749).

müssen,<sup>45</sup> bilden nach Art. 3 Abs. 2 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 einen Bürgerausschuss, „der für die Vorbereitung einer Bürgerinitiative sowie ihre Einreichung bei der Kommission verantwortlich ist“, Art. 2 Nr. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011. Die diesem angehörigen Personen werden als „Organisatoren“ bezeichnet. Sie benennen – notwendigerweise aus ihrer Mitte – einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter, die als „Kontaktpersonen“ gemäß Art. 3 Abs. 2 UAbs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 „als Bindeglied zwischen dem Bürgerausschuss und den Organen der Union dienen und beauftragt werden, im Namen des Bürgerausschusses zu sprechen und zu handeln“ und damit die Organisatoren umfassend nach außen zu vertreten.<sup>46</sup> Besonderheiten bestehen nach Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 in Bezug auf beteiligte Mitglieder des Europäischen Parlaments. Diese werden „im Hinblick auf die Erreichung der Mindestzahl, die für die Bildung eines Bürgerausschusses erforderlich ist, nicht mitgerechnet.“ Zwar trägt dies dem Ziel der Schaffung der Europäischen Bürgerinitiative Rechnung, den Bürgern selbst (und nicht ihren Repräsentanten weitere) Mitwirkungsmöglichkeiten einzuräumen.<sup>47</sup> Da die Organisatoren jedoch im Wesentlichen eine verfahrensleitende Funktion im Rahmen einer breiten Bürgerbeteiligung, in der der Beitrag einzelner Abgeordneter nicht messbar ist, haben, welche durch die Nutzung der Kenntnisse, Verbindungen und Infrastruktur von Abgeordneten des Europäischen Parlaments besonders gut wahrgenommen werden kann,<sup>48</sup> ist die Vorschrift eher geeignet, die Vorbereitung Europäischer Bürgerinitiativen zu beschränken als ihr Ziel zu erreichen. Zudem ist die Regelung insoweit inkonsequent, als Mitglieder des Europäischen Parlaments gleichwohl einem Bürgerausschuss angehören und darin alle Funktionen wahrnehmen können. In Anbetracht dessen ist Art. 3 Abs. 2 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 als paradox anzusehen. Damit beschränkt die Vorschrift zugleich die bürgerschaftlichen Rechte der Abgeordneten des Europäischen Parlaments als Unionsbürger<sup>49</sup> und ist somit als primärrechtswidrig zu qualifizieren. Darüber hinaus wird auch die Notwendigkeit der Einrichtung eines Bürgerausschusses an sich in der Li-

---

45 Assenbrunner, SächsVBl. 2011, 201 (202); vgl. auch Hieber, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 96.

46 Tiedemann, NVwZ 2012, 80 (81).

47 Hieber, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 98 f.

48 Vgl. auch Assenbrunner, SächsVBl. 2011, 201 (202).

49 Dies hebt auch Guckelberger, DÖV 2010, 745 (749) hervor.

teratur teils als unverhältnismäßige Erschwerung angesehen.<sup>50</sup> Dem ist in Anbetracht der Organisationsnotwendigkeiten und des gebotenen mitgliedstaatsübergreifenden Charakters der Europäischen Bürgerinitiative vor dem Hintergrund der Ausgestaltungsprärogative des Europäischen Gesetzgebers jedoch nicht zu folgen, wenngleich die konkrete Fassung der Anforderungen an einen Bürgerausschuss durchaus an die Grenzen des Zulässigen stoßen.

## b) Anmeldung und Registrierung

Nach der Bildung des Bürgerausschusses müssen die Organisatoren die geplante Bürgerinitiative nach Art. 4 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 zunächst bei der Kommission anmelden. Dabei sind detaillierte Informationen gemäß Anhang II anzugeben. Diese betreffen nicht nur Gegenstand und Ziele der Initiative, sondern darüber hinaus die Angabe der „Vertragsvorschriften, die von den Organisatoren als für die geplante Initiative relevant erachtet werden“, „alle Quellen zur Unterstützung und Finanzierung der geplanten Bürgerinitiative zum Zeitpunkt der Registrierung“ sowie Angaben und Nachweise über die Mitglieder des Bürgerausschusses. Zudem kann der Entwurf eines Rechtsaktes unterbreitet werden. Auf Grundlage einer vollständigen Anmeldung nimmt die Kommission innerhalb von zwei Monaten eine Vorprüfung vor. Diese bezieht sich zum einen auf die ordnungsgemäße Organisation, zum anderen auf den Inhalt der geplanten Bürgerinitiative, die nach Art. 4 Abs. 2 lit. b Verordnung (EU) Nr. 211/2011 „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“. Während diese Anforderung unmittelbar mit den primärrechtlichen Vorgaben über die Europäische Bürgerinitiative korrespondiert, gehen die weiteren materiellen Vorprüfungsgegenstände darüber hinaus. Nach Art. 4 Abs. 2 lit. c und d Verordnung (EU) Nr. 211/2011 darf „die geplante Bürgerinitiative [...] nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös“ sein und „nicht offenkundig gegen die Werte der Union, wie sie in Artikel 2 EUV festge-

---

50 Huber (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 51; zu den praktischen Problemen vgl. auch *Quittkat*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 4/2012, 69 (70 f.).

schrieben sind“, verstoßen.<sup>51</sup> Dabei handelt es sich um materielle Einschränkungen der Zulässigkeit einer Europäischen Bürgerinitiative, die sich kaum als „Verfahren und Bedingungen“ i.S.v. Art. 24 Abs. 1 AEUV qualifizieren lassen. Gleichwohl ist die sekundärrechtliche Regelung insoweit nicht zu beanstanden, weil und soweit sie allein deklaratorisch primärrechtliche Wertungen von allgemeiner Bedeutung aufgreift und ihre Relevanz in Bezug auf die Europäische Bürgerinitiative verdeutlicht. Es bedarf gleichwohl zwingend einer engen Auslegung,<sup>52</sup> da andernfalls nicht nur die Ziele der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative konterkariert würden, sondern auch der primärrechtlich gesetzte Kompetenzrahmen überschritten wäre. Insbesondere ist die in Art. 4 Abs. 2 lit. c und d Verordnung (EU) Nr. 211/2011 in Bezug genommene Offenkundigkeit dahingehend zu verstehen, dass der Kommission keine Wertungsspielräume zustehen, die sie auf Grundlage ihres aus Art. 17 Abs. 1 EUV folgenden allgemeinen Auftrags zur Förderung der allgemeinen Interessen der EU eigenständig auszufüllen berechtigt wäre. Vielmehr ist der Maßstab der Offenkundigkeit (europa)politisch und institutionell neutral anzuwenden.<sup>53</sup> Sofern auf dieser Grundlage die Vorprüfung positiv ausfällt, „registriert die Kommission eine geplante Bürgerinitiative unter einer eindeutigen Identifikationsnummer und sendet eine entsprechende Bestätigung an die Organisatoren“. In einem Online-Register<sup>54</sup> sind die relevanten Informationen über die (geplante) Europäische Bürgerinitiative von der Kommission darzustellen. Die Organisatoren sind nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 verpflichtet, „regelmäßig aktualisierte Informationen über die Quellen der Unterstützung und Finanzierung für die geplante Bürgerinitiative bereit[zustellen].“ Im Falle der Nichterfüllung der Voraussetzungen für die Registrierung lehnt die Kommission diese nach Art. 4 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 ab und „unterrichtet [...] die Organisatoren über die Gründe der Ablehnung und alle möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die ihnen zur Verfügung stehen.“ Bei der Ablehnung handelt es sich um eine an die Organisatoren ge-

---

51 Dazu *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 115 ff.; *Hieber*, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 136 ff.

52 *Nettesheim* (Fn. 24), Art. 11 EUV Rn. 25; dahingehend auch *Bieber* (Fn. 16), Art. 11 Rn. 18.

53 Zur Zulässigkeit populistischer Initiativen insoweit *Castenholz*, Bürgerinitiative (Fn. 10), S. 39 (49).

54 Siehe <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>.

richtete Handlung (in der Form eines Beschlusses i.S.v. Art. 288 Abs. 4 AEUV), gegen die die Nichtigkeitsklage zum EuG nach Art. 263 i.V.m. 256 AEUV gegeben ist.<sup>55</sup>

### c) Unterstützungsbekundungen

Nach erfolgter Registrierung obliegt es den Organisatoren, innerhalb eines Zeitraums von höchstens zwölf Monaten Unterstützungsbekundungen zu sammeln, Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 5 UAbs. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011. Hierfür dürfen nach Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 nur Formulare verwendet werden, die den in Anhang III dargestellten Mustern entsprechen und in einer der Sprachfassungen vorliegen, die im Register für die betreffende geplante Bürgerinitiative angegeben sind.“ Die Sammlung kann gemäß Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 in Papierform, unter Verwendung einer dieser gleichgestellten fortgeschrittenen elektronischen Signatur oder durch Online-Sammelsysteme erfolgen, die den vor allem technischen Anforderungen des Art. 6 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 entsprechen müssen.<sup>56</sup> Die zu verwendenden Formulare müssen alle relevanten Informationen über die Europäische Bürgerinitiative enthalten und ermöglichen eine zweifelsfreie Identifikation der Unterzeichner, die in Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 definiert werden als „Bürger der Union, die eine Bürgerinitiative unterstützt haben, indem sie für diese Initiative ein Formular für die Unterstützungsbekundung abgegeben haben“ Als Unterzeichner kommen nach Art. 3 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 zudem nur Unionsbürger mit einem Mindestalter von 18 Jahren in Betracht.

Art. 7 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 legt darüber hinaus zwingend zu erfüllende Quoren fest. Danach müssen die Unterzeichner aus „mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten stammen“ und zugleich „[i]n mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten [...] zumindest die zum Zeitpunkt der Registrierung der geplanten Bürgerinitiative in Anhang I genannte Mindestzahl an Bürgern umfassen“, die wiederum „der Anzahl der im je-

---

55 *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 168 f.; *Obwexer/Villotti*, JRP 18 (2010), 108 (114 f.).

56 Zu den damit verbundenen Schwierigkeiten *Hornung*, RuP 2011, 94 (98); kritisch zur Ausgestaltung der Sammlungsmöglichkeiten aus technisch-organisatorischer Perspektive auch *Balthasar/Prosser*, JRP 18 (2010), 122 (126 ff.).

weiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments, multipliziert mit 750“ entspricht. Damit beträgt die Mindestzahl notwendiger Unterzeichner zwischen 4.500 (Estland, Luxemburg, Malta und Zypern) und 72.000 (Deutschland). Die hierdurch entstehenden Abweichungen in den Beteiligungsquoten gemessen am Anteil der zu den Wahlen zum Europäischen Parlament wahlberechtigten Bevölkerung und das Fehlen eines Art. 16 Abs. 4 EUV vergleichbaren Korrektivs wirken sich in Anbetracht der aus Art. 11 Abs. 1 EUV folgenden Mindestunterzeichnerzahl von einer Million Unionsbürgern letztlich nicht in relevanter Weise aus.

Wenn das jeweilige mitgliedstaatliche Quorum erreicht wird, erfolgt nach Art. 8 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 eine „angemessene“<sup>57</sup>, mithin nicht notwendig vollständige Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch die gemäß Art. 15 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 benannten mitgliedstaatlichen Behörden.<sup>58</sup> Diese hat innerhalb von drei Monaten und kostenfrei zu erfolgen. Als Ergebnis „stellen [die Behörden] den Organisatoren eine Bescheinigung entsprechend dem Muster in Anhang VI über die Zahl der gültigen Unterstützungsbekundungen für den betreffenden Mitgliedstaat aus.“

#### d) Vorlage an und Behandlung durch die Kommission

Gemäß Art. 9 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 können die Organisatoren die von den Mitgliedstaaten nach Art. 8 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 ausgestellten Bescheinigungen (in Kopie), aus denen sich die Erfüllung sowohl der mitgliedstaatlichen Quoren als auch im Wege der Addition diejenige des europäischen Quorums ergeben, bei der Kommission vorlegen. Eine diesbezügliche Pflicht statuiert die Verordnung nicht und weist damit den Organisatoren auch in diesem fortgeschrittenen Stadium, in dem sich der Volkswille bereits artikuliert hat und eine Bürgerinitiative i.S.v. Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 vorliegt, die Verfahrensherrschaft zu. Die Vorlage hat unter Nutzung des in Anhang VII zur Verordnung (EU) Nr. 211/2011 enthaltenen Formulars zu erfolgen.

---

57 Die Unbestimmtheit bemängelt zu Recht *Assenbrunner*, SächsVBl. 2011, 201 (203).

58 Zu Recht verweist *Tiedemann*, NVwZ 2012, 80 (84), auf die Gefahr einer „Zersplitterung der Prüfungsanforderungen“.



Beizufügen sind Informationen über jedwede Unterstützung und Finanzierung, wobei hinsichtlich der Detailgenauigkeit der Angaben die Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung<sup>59</sup> gilt. Diese Informationen werden ebenso wie die Europäische Bürgerinitiative als solche von der Kommission im Register veröffentlicht.

Darüber hinaus stößt das Eingehen einer Europäischen Bürgerinitiative einen politischen Prozess an, der nur durch einige Verfahrensvorgaben normativ determiniert ist. Nach Art. 10 Abs. 1 lit. b Verordnung (EU) 211/2011 „empfängt [die Kommission] die Organisatoren auf geeigneter Ebene, damit sie im Detail die mit der Bürgerinitiative angesprochenen Aspekte erläutern können“. Sodann wird den Organisatoren gemäß Art. 11 Verordnung (EU) 211/2011 innerhalb von drei Monaten „die Möglichkeit gegeben, die Bürgerinitiative im Rahmen einer öffentlichen Anhörung vorzustellen. Die Kommission und das Europäische Parlament stellen sicher, dass diese Anhörung im Europäischen Parlament stattfindet, dass gegebenenfalls andere Organe und Einrichtungen der Union, die unter Umständen die Teilnahme wünschen, an der Anhörung teilnehmen, und dass die Kommission auf geeigneter Ebene vertreten ist.“ Wenngleich diese öffentliche Anhörung verfahrensrechtlich nur als Zwischenschritt zu qualifizieren ist,<sup>60</sup> kommt ihr eine erhebliche politische Bedeutung zu, da sich die Organisatoren damit unmittelbar an Vertreter der EU-Gesetzgebungsorgane wenden können. Art. 211 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments sieht diesbezüglich vor, dass die öffentliche Anhörung durch den zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments organisiert und veranstaltet wird. Im Anschluss an die öffentliche Anhörung legt die Kommission noch in der mit dem Eingang der Europäischen Bürgerinitiative beginnenden Dreimonatsfrist „in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zu der Bürgerinitiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür dar“, übermittelt diese Mitteilung an die Organisatoren, das Europäische Parlament und den Rat und veröffentlicht sie, Art. 10 Abs. 1 lit. c, Abs. 2 Verordnung (EU) 211/2011. Wenngleich der Begriff und damit das

---

59 ABl. 2003 L 297/1.

60 Kaufmann-Bühler (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 12.

Instrument der Mitteilung europarechtlich nur unzureichend bestimmt ist<sup>61</sup> und im vorliegenden Kontext materiell im Sinne einer Stellungnahme i.S.v. Art. 288 Abs. 5 AEUV gemeint ist, folgt aus diesen Verpflichtungen ein rechtlicher Zwang der Kommission zur politischen Positionierung. Zwar ist sie dabei im Rahmen ihrer allgemeinen Rechtsbindung frei; das Europarecht vertraut insoweit aber erkennbar darauf, dass die öffentliche Diskussion und damit der politische Prozess hinreichend wirkmächtig ist, um ein inhaltliches Übergehen der Bürgerinitiative ohne vertiefte Auseinandersetzung und Begründung durch die Kommission zu verhindern.<sup>62</sup> Sofern die Europäische Bürgerinitiative auf den Erlass eines Sekundärrechtsakts gerichtet ist, kann die Mitteilung bereits mit dem entsprechenden Vorschlag der Kommission verbunden werden, welcher das Gesetzgebungsverfahren anstößt. Zwingend ist dies aber nicht und gerade bei komplexen Rechtssetzungsverfahren auch nicht sinnvoll.

Für den Fall, dass die Kommission in ihrer Mitteilung zunächst die Initiative für den Erlass eines Rechtsakts überhaupt oder bereits mit einem konkreten Inhalt in Aussicht stellt, diese dann jedoch nicht ergreift, enthält die Verordnung (EU) 211/2011 keine Vorgaben. Da die Mitteilung als außerrechtliche Stellungnahme nicht geeignet ist, eine juristische Selbstbindung der Kommission zu begründen, ist eine Rechtsetzungsinitiative – anders als die Beachtung der Verfahrensvorgaben<sup>63</sup> – insbesondere nicht von den Organisatoren einklagbar.<sup>64</sup> Aus dem Zweck der Mitteilung nach Art. 10 Abs. 1 lit. c Verordnung (EU) 211/2011 folgt jedoch, dass die Kommission zumindest in dem Fall, dass sie auf Grundlage ihrer weiteren Prüfungen doch von einer entsprechenden Rechtsetzungsinitiative absehen will, dies in gleicher Weise und damit durch eine erneute Mitteilung bekannt machen und begründen muss, um diesen Auffassungswandel erneut der politischen Bewertung durch die europäische Öffentlichkeit und die an der Gesetzgebung beteiligten EU-Organen zugänglich zu machen.

---

61 Ausführlich dazu *Brohm*, Die „Mitteilungen“ der Kommission im europäischen Verwaltungs- und Wirtschaftsraum. Typologie, Rechtsnatur und Bindungswirkung für die Behörden der Mitgliedstaaten, 2012, S. 25 ff.

62 Vgl. auch *Robertson*, JRP 18 (2010), 133 (140).

63 *Kaufmann-Bühler* (Fn. 12), Art. 11 EUV Rn. 13; vgl. auch ohne explizite Differenzierung *Bieber* (Fn. 16), Art. 11 Rn. 22; *Huber* (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 56.

64 Siehe zu den (im Ergebnis beschränkten) Rechtsschutzmöglichkeiten in diesem Verfahrensstadium *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 176 ff.

### III. Erste praktische Erfahrungen, insbesondere die Right2Water-Initiative

Zwischen April 2012 und Ende März 2015 wurden in 51 Fällen Registrierungsanträge nach Art. 4 Verordnung (EU) 211/2011 gestellt, 32 davon hatten Erfolg. Jedoch wurden die erforderlichen Quoren in der Mehrzahl der Fälle nicht innerhalb der Frist erreicht. In drei Fällen (Right2Water<sup>65</sup>, Einer von uns<sup>66</sup>, Stop Vivisection<sup>67</sup>) erreichten die Initiativen den Status einer Bürgerinitiative i.S.v. Art. 2 Nr. 1 Verordnung (EU) 211/2011.<sup>68</sup> Alle drei Initiativen bezogen sich auf Gegenstände (Wasserversorgung, Embryonen- und Tierschutz), die zugleich das Interesse größerer Bevölkerungsgruppen ansprechen als auch sich für eine hochemotionale Auseinandersetzung eignen. Die Kommission hat es abgelehnt, unmittelbar mit Legislativvorschlägen zu reagieren, sondern sich weithin auf allgemeinpolitische Aussagen affirmativer Natur beschränkt.<sup>69</sup> Gleichwohl hat sie infolge der Right2Water-Initiative ihren Vorschlag der Konzessionsvergabe-richtlinie modifiziert. Im Folgenden soll diese erste und politisch wie juristisch einzig folgenreiche der drei Bürgerinitiativen näher in den Blick genommen werden.<sup>70</sup> Diese verdeutlicht sowohl die Wirkungsweise des neuen Instruments als auch dessen Probleme in Bezug auf die Sekundärrechtsetzung.

#### 1. Gegenstand

Die offiziell als „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ bezeichnete Right2Water-Initiative wurde vom Europäischen Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (European Federation of Public

---

65 Siehe <http://www.right2water.eu>.

66 Siehe <http://www.oneofus.eu>.

67 Siehe <http://www.stopvivisection.eu>.

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

69 Vgl. zur Einer von uns-Initiative KOM(2014) 355 endg.; dagegen Klage Rs. T-561/14, ABl. 2014 C 409/45; zur Stop Vivisection-Initiative C(2015) 3773 final.

70 Siehe dazu auch *Sule*, EuZW 2014, 725 ff.

Service Unions – EPSU) angestoßen.<sup>71</sup> Sie fordert(e) „die Europäische Kommission zur Vorlage eines Gesetzesvorschlags auf, der das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung entsprechend der Resolution der Vereinten Nationen durchsetzt und eine funktionierende Wasser- und Abwasserwirtschaft als existenzsichernde öffentliche Dienstleistung für alle Menschen fördert“. Im Einzelnen statuierte die Initiative „nachdrücklich folgende Forderungen:

- Die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten haben die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass alle Bürger und Bürgerinnen das Recht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung haben.
- Die Versorgung mit Trinkwasser und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen darf nicht den Binnenmarktregeln unterworfen werden. Die Wasserwirtschaft ist von der Liberalisierungsagenda auszuschließen.
- Die EU verstärkt ihre Initiativen, einen universellen Zugang zu Wasser und Sanitärer Grundversorgung zu erreichen.“<sup>72</sup>

Im Mittelpunkt stand insbesondere die zweite Forderung. Wasser sei „ein öffentliches Gut, das geschützt werden muss und nicht dem freien Wettbewerb überlassen werden darf. Der Menschenrechtsgedanke muss ein zentraler Punkt der Wasserpolitik werden, nicht der Wettbewerb oder die Vollendung des Binnenmarktes. Regierungen stehen in der Pflicht, diese Dienstleistungen zu erbringen. Diesem Standpunkt haben sich nach mehrjährigen Diskussionen auch die Vereinten Nationen angeschlossen. Die Regierungen müssen dieses Recht umsetzen, sie dürfen diese Dienstleistungen nicht den Marktkräften überlassen.“<sup>73</sup> Folgerichtig wurde die Initiative vor allem als eine solche zur Verhinderung der „Wasserprivatisierung“ kommuniziert und wahrgenommen.

Anlass<sup>74</sup> für die Initiative war vor allem der Ende 2011 von der Kommission vorgelegte Entwurf einer europäischen Richtlinie über die Kon-

---

71 Näher <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>; <http://www.right2water.eu/de/node/37/view>.

72 Siehe <http://www.right2water.eu/de/node/5>.

73 Siehe <http://www.right2water.eu/de/node/45/#warum>.

74 Die „Initiative zur Initiative“ war laut EPSU bereits im Juni 2009 entstanden, als bei dem alle fünf Jahre stattfindenden EPSU-Kongress beschlossen wurde, das Thema öffentliche Wasserversorgung zu forcieren und eine breite Öffentlichkeit dafür zu sensibilisieren; auch eine Unterschriftenaktion mit dem Ziel, eine Million Unterstützer zu gewinnen, war danach auch bereits geplant, Hintergrundinformation zur Initiative R2W vom EPSU, abrufbar unter <http://www.right2water.eu/sites/>

zessionsvergabe.<sup>75</sup> Dieser bezog sich allerdings nicht spezifisch auf die Wasserversorgung oder gar deren Privatisierung. Vielmehr zielte er im Wesentlichen auf die erstmalige Schaffung sekundärrechtlicher Regelungen für die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen ab und erfasste insoweit u.a. die Wasserversorgung. Eine Verpflichtung zur Konzessionsvergabe, die als Privatisierungsgebot hätte verstanden werden können, statuierte er jedoch nicht. Vielmehr knüpfte er an die autonom von den Mitgliedstaaten und ihren Behörden zu treffende Entscheidung über die Vergabe einer Konzession an und enthielt Vorschläge für Regelungen über deren Durchführung. Unter (bewusstem?) Missverständnis dieses vorgesehenen Regelungsgehalts der Konzessionsvergaberichtlinie, die insbesondere auch vor dem Hintergrund der vorgesehenen Aufnahme einer Regelung zur wettbewerbsfreien Inhouse-Vergabe (Art. 15 RL-E) keinen merklichen Liberalisierungsdruck zu entfalten geeignet war, zielte die Right2Water-Initiative gleichwohl darauf ab, die Wasserversorgung aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herauszunehmen.

## 2. Durchführung

Der Antrag auf Registrierung der Right2Water-Initiative wurde am 1. April 2012, dem ersten Geltungstag der Verordnung (EU) 211/2011, von den Organisatoren gestellt. Eine finanzielle Unterstützung erfolgte in Höhe von insgesamt 140.000 € seitens der EPSU, deren damalige Vorsitzende Anne-Marie Perret zugleich als Vorsitzende des Bürgerausschusses agierte.<sup>76</sup> Nach der am 10. Mai 2012 erfolgten Registrierung begann die Sammlung der Unterstützungsbekundungen. Im Rahmen der Kampagne stand wesentlich das Ziel der Verhinderung der vermeintlich unmittelbar

---

water/files/imce/ECI%20background%20note%20-%20Final%20DE.pdf; Resolution des EPSU-Kongresses 2009 „R.7 Versorgungsbetriebe“, abrufbar unter [http://www.epsu.org/IMG/pdf/R7\\_DE\\_Uilities.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/R7_DE_Uilities.pdf), darin Nr. 5, 8, 9. In der Resolution zeigt sich EPSU besorgt über den Liberalisierungskurs der EU hinsichtlich Versorgungsleistungen wie Wasser, Abwasser, Energie und Abfall und bekennt sich klar dazu, dass diese Leistungen in öffentlicher Hand bleiben sollten, Nr. 1; zum Zusammenhang siehe auch *Heuber-Sänger*, EuR 50 (2015), 238 (242).

75 KOM(2011) 897 endg; siehe dazu *Braun*, EuZW 2012, 451 ff; *Knauff*, VergabeR 2013, 157 ff.

76 S. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000003>.

bevorstehenden Privatisierung der Wasserversorgung durch die EU im Fokus.<sup>77</sup> Zum Zeitpunkt des Ablaufs der Frist zur Sammlung der Unterstützungsbekundungen am 10. Mai 2013 lagen zwar mehr als eine Million Unterschriften vor; die Länderquoren waren jedoch nicht erfüllt. Wegen technischer Schwierigkeiten mit dem Initiativen-Verwaltungs-Tool als auch der mangelnden Verfügbarkeit geeigneter Server für die Online-Sammlung verlängerte die Kommission die Frist jedoch bis zum 1. November 2013.<sup>78</sup> Insgesamt gelang es der Initiative, zu diesem Zeitpunkt 1.659.543 Unterstützungsbekundungen aus 25 Mitgliedstaaten vorzulegen. 1.236.455 davon stammten aus Deutschland, so dass insoweit zugleich ein klarer Schwerpunkt der Sammlung erkennbar wird.<sup>79</sup> Insgesamt wurde das Länderquorum in 13 Mitgliedstaaten erfüllt. Mehr als 20.000 weitere Unterstützungsbekundungen aus Frankreich und Dänemark wurden wegen verspäteter Einreichung nicht berücksichtigt. Der Kommission wurde die Right2Water-Initiative mit den erforderlichen mitgliedstaatlichen Bescheinigungen am 20. Dezember 2013 vorgelegt. Am 17. Februar 2014 trafen die Organisatoren sowohl mit dem damaligen Kommissionsvizepräsidenten Maroš Šefčovič zusammen, um die Initiative zu erläutern, als auch erfolgte die öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament. Am 19. März 2014 legte die Kommission ihre Stellungnahme in Form einer Mitteilung vor.<sup>80</sup>

---

77 Vgl. beispielsweise den Beitrag in der ARD-Sendung Monitor vom 13.12.2012 (<https://www.youtube.com/watch?v=Xq4ncp-iNNA>); Beiträge in zahlreichen Netzportalen, etwa <http://www.heise.de/tp/artikel/39/39076/1.html>, <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2013/09/11/eu-unter-druck-19-millionen-unterschriften-gegen-wasser-privatisierung/>, <http://www.taz.de/1111999/>; besorgt zeigte sich auch der Deutsche Städtetag: <http://www.staedtetag.de/presse/mitteilungen/065339/index.html>.

78 Siehe auch Pressemitteilung des Vizekommissionspräsidenten Maroš Šefčovič vom 18.7.2012, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012\\_07\\_18\\_eci\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm). Ablehnend zur Rechtmäßigkeit eines derartigen Vorgehens *Obwexer/Villotti*, JRP 18 (2010), 108 (115).

79 Besonders günstige Bedingungen schufen insoweit auch die übereinstimmenden Interessen der Kommunen, näher *Heuber-Sänger*, EuR 50 (2015), 238 (245 ff.).

80 Im Einzelnen zum Verfahrensablauf COM(2014) 177 final, Annex 1.

### 3. Auswirkungen

Die Right2Water-Initiative löste erhebliche politische Folgeaktivitäten aus,<sup>81</sup> deren Abschluss noch nicht absehbar ist. Im Zentrum stehen dabei naturgemäß wasserpolitische Maßnahmen. Ob und inwieweit diese allerdings tatsächlich auf die Initiative zurückgehen (oder es sich nur um eine kommunikative Inbezugnahme handelt), lässt sich nur schwer nachvollziehen. Jedenfalls wurden diesbezüglich noch keine legislativen Maßnahmen ergriffen oder auch nur angestoßen.

Unmittelbare Auswirkungen hatte die Right2Water-Initiative dagegen auf die Anfang 2014 verabschiedete Konzessionsvergaberichtlinie 2014/23/EU<sup>82</sup>. Bereits im Juni 2013 und somit vor dem Ende des Sammelzeitraums erklärte der damalige Binnenmarktkommissar Michel Barnier, den Wasserversorgungsbereich aus der Konzessionsrichtlinie herausnehmen zu wollen.<sup>83</sup> Dies geschah am 15. Januar 2014 durch den sogleich von der Kommission akzeptierten Standpunkt des Europäischen Parlaments<sup>84</sup>.<sup>85</sup> Der mit „Besondere Ausschlüsse im Bereich Wasser“ überschriebene Art. 12 Richtlinie 2014/23/EU bestimmt nunmehr:

„(1) Diese Richtlinie gilt nicht für Konzessionen betreffend

a) die Bereitstellung und das Betreiben fester Netze zur Versorgung der Allgemeinheit im Zusammenhang mit der Gewinnung, dem Transport oder der Verteilung von Trinkwasser,

b) die Einspeisung von Trinkwasser in diese Netze.

(2) Diese Richtlinie gilt außerdem nicht für Konzessionen, die einen oder beide der nachfolgend aufgeführten Gegenstände haben und die mit einer Tätigkeit nach Absatz 1 in Zusammenhang stehen:

a) Wasserbauvorhaben sowie Bewässerungs- und Entwässerungsvorhaben, sofern die zur Trinkwasserversorgung bestimmte Wassermenge mehr als 20%

---

81 S. [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/followup\\_actions/citizens\\_initiative\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/followup_actions/citizens_initiative_de.htm).

82 ABl. 2014 L 94/1; dazu im Überblick *Knauff/Badenhausen*, NZBau 2014, 395; *Opitz*, NVwZ 2014, 753; *Prieß/Stein*, VergabeR 2014, 499; *Siegel*, VergabeR 2015, 265 ff.

83 Vgl. [http://ec.europa.eu/archives/commission\\_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2013/06/20130621\\_en.html](http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/barnier/headlines/speeches/2013/06/20130621_en.html); zum Ganzen: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/eu-kommissar-barnier-nimmt-wasserversorgung-von-privatisierung-aus-a-907198.html>; <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/reaktion-auf-buergerinitiative-eu-lenkt-bei-debatte-um-wasserprivatisierung-ein-1.1702673>.

84 P7\_TC1-COD(2011)0437.

85 Siehe dazu näher *Schwab/Giesemann*, VergabeR 2014, 351 (366); *Sudbrock*, KommJur 2014, 41 (42).

der mit den entsprechenden Vorhaben beziehungsweise Bewässerungs- oder Entwässerungsanlagen zur Verfügung gestellten Gesamtwassermenge ausmacht, oder

b) Abwasserbeseitigung oder -behandlung.“

Der darauf bezogene 40. Erwägungsgrund lautet: „Konzessionen in der Wasserwirtschaft unterliegen häufig spezifischen und komplexen Regelungen, die besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, da Wasser als öffentliches Gut für alle Bürger der Union von grundlegendem Wert ist. Die besonderen Merkmale dieser Regelungen rechtfertigen im Bereich der Wasserwirtschaft Ausschlüsse aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie. [...]“ Ein gewisses Unbehagen des Europäischen Gesetzgebers in Bezug auf die vorgesehene Ausnahme wird jedoch aus der Formulierung des 84. Erwägungsgrundes deutlich. Danach sollte „[d]ie Kommission ... die wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt prüfen, die sich insbesondere im Hinblick auf Faktoren wie die grenzüberschreitende Vergabe von Aufträgen, die Beteiligung von KMU und Transaktionskosten aus der Anwendung [...] der Ausschlüsse nach Artikel 12 unter Berücksichtigung der besonderen Strukturen in der Wasserwirtschaft ergeben.“ Einen auf „die wirtschaftlichen Auswirkungen der Ausschlüsse“ betreffenden konkreten Prüfungsauftrag enthält Art. 53 Abs. 3 Richtlinie 2014/23/EU.

Anknüpfend an diese vorgeiflichen Änderungen der Konzessionsvergaberichtlinie, welche den mit einer Europäischen Bürgerinitiative einhergehenden politischen Druck verdeutlichen, führte die Kommission in ihrer Mitteilung zur Right2Water-Initiative aus: „Was das im Rahmen der Bürgerinitiative vorgebrachte Anliegen anbelangt, dass ‚die Versorgung mit Trinkwasser und die Bewirtschaftung der Wasserressourcen ... nicht den Binnenmarktregeln unterworfen werden‘ dürften und dass die Wasserversorgung von der Liberalisierungsagenda auszuschließen sei, so bestätigt die Kommission, dass die Rechtsvorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe nicht anwendbar sind, wenn lokale Behörden beschließen, die betreffenden Dienstleistungen selbst, im Rahmen eines Joint-Venture oder durch ein verbundenes Unternehmen zu erbringen.“<sup>86</sup> Die Besonderheit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung und ihre Bedeutung für die Befriedigung grundlegender Bedürfnisse der Bevölkerung werden durch-

---

86 Unter bestimmten Bedingungen, die in Artikel 23 der Richtlinie 2004/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Zuschlagserteilung durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (ABl. L 134 vom 30.4.2004) enthalten sind.



gehend im EU-Recht anerkannt. Konzessionen in der Wasserwirtschaft unterliegen häufig spezifischen, komplexen Regelungen, die besonderer Berücksichtigung bedürfen, da „Wasser als öffentliches Gut für alle Bürger der Union von grundlegendem Wert ist“<sup>87</sup>. Trinkwasserkonzessionen sowie einige Konzessionen für die Abwasserreinigung und -entsorgung sind deswegen vom Anwendungsbereich der neuen EU-Vorschriften über die Konzessionsvergabe ausgenommen. Auch die Wasserverteilung und -versorgung sowie die Abwasserentsorgung sind ausdrücklich von der Anwendung der in der Dienstleistungsrichtlinie<sup>88</sup> verankerten grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit ausschlossen.<sup>89</sup>

Dieser Erfolg<sup>90</sup> der Right2Water-Initiative erweist sich jedoch bei näherer Betrachtung aus fachlicher Perspektive keineswegs als solcher. Nicht nur, dass der Konzessionsvergaberichtlinie ohnehin kein Privatisierungsgebot zu entnehmen ist,<sup>91</sup> welchem die Ausnahme für den Bereich der Wasserversorgung entgegenwirken könnte. Problematisch ist vor allem, dass die Ausnahme zu einer erhöhten Rechtsunsicherheit insoweit führt, als im Falle von Konzessionsvergaben im Wassersektor<sup>92</sup> diese zwar nicht den Vorgaben der Konzessionsvergaberichtlinie unterliegen, aber auch nicht im rechtsfreien Raum stattfinden können.<sup>93</sup> Vielmehr gilt für sekundärrechtlich nicht erfasste Dienstleistungskonzessionen das vom EuGH seit der grundlegenden *Telaustria*-Entscheidung<sup>94</sup> entwickelte „Primärvergaberecht“,<sup>95</sup> das seine Grundlage insbesondere in den Grundfreiheiten findet. Dessen nach wie vor ungeschriebene und daher wenig transparente und für Rechtsanwender tendenziell risikobehaftete Vorgaben gelten für die Vergabe von nicht der Konzessionsvergaberichtlinie unterfallenden

---

87 40. Erwägungsgrund der unlängst erlassenen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Konzessionsvergabe (PE-CONS 73/13 ...).

88 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

89 COM(2014) 177 final, S. 6.

90 Von einem „außergewöhnlich gute[n] Ergebnis“ spricht *Heuber-Sänger*, EuR 50 (2015), 238 (239).

91 Vielmehr bestimmt Art. 2 Abs. 2 S. 2 Richtlinie 2014/23/EU ausdrücklich: „Sie enthält insbesondere keinerlei Forderung nach Privatisierung öffentlicher Unternehmen, die öffentliche Dienstleistungen erbringen.“

92 Zu den Besonderheiten einer Trinkwasserversorgungskonzession *Prieß/Marx/Hölzl*, NVwZ 2011, 65 (67).

93 *Siegel*, VergabeR 2015, 265 (268).

94 EuGH Slg. 2000, I-10745 – *Telaustria*.

95 Zum Vergabeprimärrecht *Frenz*, Handbuch Europarecht III, 2007, Rn. 1721 ff.

(Dienstleistungs-) Konzessionen uneingeschränkt – auch im Bereich der Wasserversorgung<sup>96</sup>. Danach muss die Vergabe von Dienstleistungskonzessionen bei einem grenzüberschreitenden Interesse, das jedenfalls bei größeren Wasserversorgungsgebieten zu bejahen ist, wettbewerblich, diskriminierungsfrei und transparent erfolgen.<sup>97</sup> Dem muss die Verfahrensgestaltung ebenso Rechnung tragen wie eine Überprüfbarkeit der Vergabeentscheidung gegeben sein muss. Letztlich hat die Right2Water-Initiative damit bewirkt, dass die Rechtslage sich in Bezug auf die Konzessionsvergabe im Wassersektor als juristisch stärker defizitär darstellt, als dies bei Verabschiedung des ursprünglichen Kommissionsvorschlags der Fall gewesen wäre, ohne dass damit wesentliche Gewinne politischer Gestaltungsfreiheit für die Kommunen einhergingen.

#### IV. Folgerungen

Die Bewertung der Europäischen Bürgerinitiative als erste Ausprägung unmittelbarer Demokratie auf europäischer Ebene fällt zwiespältig aus. Ihre normative Ausgestaltung lässt sie als „letztlich unverbindliches Instrument der besonderen Bürgerbeteiligung am politischen Willensbildungsprozess in der Europäischen Union“<sup>98</sup> erscheinen, das „den Unionsbürgerinnen und -bürgern erstmals auf EU-Ebene eine bescheidene Möglichkeit zu einer Art politischen Agenda-Settings [einräumt], durch welche die Kommission – und mittelbar EP und Rat – auf ein regelungsbedürftiges Problem aufmerksam gemacht werden können“<sup>99</sup>, letztlich also als „Denkanstoß“<sup>100</sup>. Die nunmehr vorliegenden ersten praktischen Erfahrungen zeigen zum einen, dass die Europäische Bürgerinitiative trotz des immensen Vorbereitungsaufwands von den Unionsbürgern angenommen wird und auch die Beteiligungsquoten erreicht werden können – und damit auch zu transnationaler politischer Kommunikation und damit zum

---

96 EuGH Slg. 2009, I-8377 – *Eurawasser*; Schwab/Giesemann, VergabeR 2014, 351 (367); Sudbrock, KommJur 2014, 41 (42).

97 EuGH, Slg. 2000, I-10745 Rn. 60 – *Telaustria*; Slg. 2005, I-7287 Rn. 16 – *Coname*; Slg. 2005, I-8585 Rn. 46 – *Parking Brixen*; Slg. 2009, I-8377 Rn. 44 – *Eurawasser*.

98 Tiedemann, NVwZ 2012, 80 (85).

99 Huber (Fn. 15), Art. 11 EUV Rn. 32.

100 Weber, Verfassungsvertrag (Fn. 27), S. 672; dahingehend auch Assenbrunner, SächsVBl. 2011, 201 (202).

Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit beitragen kann<sup>101</sup>. Das Verbot der Beteiligung juristischer Personen läuft allerdings *de facto* leer,<sup>102</sup> wie insbesondere die professionell von einer interessierten Gewerkschaftsvereinigung organisierte und allein finanzierte Right2Water-Initiative verdeutlicht. Zum anderen ist auch diese Initiative mit Blick auf ihre Auswirkungen auf die Konzessionsvergaberichtlinie nicht geeignet, die Vorbehalte gegenüber direktdemokratischer Partizipation zu entkräften. Jedenfalls sprechen die bisherigen Erfahrungen dagegen, der Europäischen Bürgerinitiative eine größere Rechtsverbindlichkeit zuzuerkennen oder sie durch unmittelbar sachentscheidende Instrumente zu ergänzen. Wenngleich sich die bisherigen Initiativen außer in Bezug auf die Konzessionsvergaberichtlinie nicht auf die Sekundärrechtsetzung ausgewirkt haben, so legen die Reaktionen der Kommission sowie die follow up-Maßnahmen eine erhebliche politische Bedeutung (erfolgreicher) Europäischer Bürgerinitiativen nahe.

Die Kommission hat in ihrem Ende März 2015 vorgelegten Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative mehrere Aspekte identifiziert, die sich in der bisherigen Praxis als problematisch erwiesen haben:

- „Fehlende Rechtspersönlichkeit der Bürgerausschüsse: Mehrere Ausschüsse haben Bedenken in Bezug auf Haftungsfragen und bestehende Hindernisse (z. B. bei der Mittelbeschaffung und dem Datenschutz) geäußert, die sich häufig aus der Tatsache ergeben, dass sie in mindestens sieben verschiedenen Ländern präsent sein müssen.
- Registrierung: Diese bleibt für die Organisatoren ein großes Problem, da eine große Zahl der vorgeschlagenen Bürgerinitiativen offenkundig nicht in die Zuständigkeit der Kommission fällt.
- Anforderungen an die Unterzeichner: Die Unterschiede bei den Voraussetzungen und personenbezogenen Daten, die die Mitgliedstaaten von den Unterzeichnern verlangen, bereiten weiterhin Anlass zur Sorge, insbesondere wenn Bürger dadurch von ihrem Recht, eine Initiative

---

101 Vgl. dazu *Cilo*, Bürgerinitiative (Fn. 8), S. 218 ff.; *Hieber*, Bürgerinitiative (Fn. 15), S. 81 ff.; *Hrbek*, Integration 35 (2012), S. 35 (45 ff.); *Leinen*, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, 28 (31); ausführlich *Knaut/Keller*, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, 37 ff.; kritisch *Maurer/Vogel*, Bürgerinitiative (Fn. 9), S. 11.

102 Vgl. zu deren Beteiligungsmöglichkeiten auch *Piesbergen*, Bürgerinitiative (Fn. 29), S. 248 f.

zu unterstützen, ausgeschlossen sind. Die Kommission begrüßt den konstruktiven Ansatz der Mitgliedstaaten, die auf die Aufforderung, die Datenanforderungen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen, positiv reagiert haben, aber es sind weitere Anstrengungen nötig, um die EBI zugänglicher zu machen.

- Einzuhaltende Fristen: Organisatoren haben darauf hingewiesen, dass sie aufgrund des Zeitbedarfs für die Einrichtung ihres Online-Sammel-systems in den meisten Fällen über weniger als zwölf Monate verfügen, um Unterstützungsbekundungen zu sammeln, und sind der Ansicht, dass hier Abhilfe geschaffen werden sollte. Auch das Fehlen einer Frist für die Vorlage einer erfolgreichen Bürgerinitiative bei der Kommission kann zu Verwirrung und Rechtsunsicherheit für die EU-Organen und die Öffentlichkeit führen.
- Die Überprüfung der von den Organisatoren gelieferten Übersetzungen der geplanten Initiativen hat sich als mühsamer Vorgang erwiesen. Die Organisatoren hatten Schwierigkeiten, die erforderliche Genauigkeit ihrer Übersetzungen zu gewährleisten, selbst nachdem sie die Bemerkungen der Kommission zur ersten Version erhalten hatten.
- In Bezug auf die Online-Sammlung konnte das größte Hindernis durch das Hosting-Angebot der Kommission beseitigt werden. Allerdings besteht weiterhin Kritik an der Komplexität des aktuellen Bescheinigungsverfahrens und sind mit der Software der Kommission nicht Alle wunschlos glücklich. Zudem handelt es sich bei dem Hosting-Dienst der Kommission um ein befristetes und außergewöhnliches Angebot, das in der Verordnung nicht vorgesehen war. Mehrere zuständige Behörden von Mitgliedstaaten haben Bedenken bezüglich der Tatsache, dass Organisatoren sich ihr System bereits vor der Registrierung der geplanten Initiative bei der Kommission bescheinigen lassen können. Zwei Systeme erhielten eine Bescheinigung, wurden jedoch nie genutzt, da die entsprechenden Initiativen von der Kommission nicht registriert werden konnten.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission kürzlich eine Studie über die EBI-Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse in die Überlegungen der Kommission über das Verfahren der Online-Sammlung einfließen werden.

- Bei den beiden öffentlichen Anhörungen im Europäischen Parlament waren außer den EBI-Organisatoren selbst keine Interessenvertreter oder Sachverständigen zur aktiven Teilnahme eingeladen.

- Bei den öffentlichen Anhörungen sollte gewährleistet sein, dass Interessenträger mit verschiedenen Standpunkten und Perspektiven gehört werden. Dies ist umso wichtiger, als in der EBI-Verordnung für die Formulierung der Antwort der Kommission auf eine erfolgreiche Initiative lediglich der sehr kurze Zeitraum von drei Monaten vorgesehen ist und damit nur wenig Zeit bleibt, um eine förmliche Konsultation der Interessenträger zu organisieren.
- Einige EBI-Organisatoren (und andere Interessenträger) beklagen einen unzureichenden Dialog und mangelnde Interaktion mit der Kommission in den verschiedenen EBI-Phasen, insbesondere nach Verabschiedung der Mitteilung der Kommission über die Bürgerinitiative. Sie wünschen sich einen stärker strukturierten Prüfungs- und Follow-up-Prozess und möchten umfassender einbezogen werden.<sup>103</sup>

Der Abbau dieser Defizite sowie der oben angesprochenen erscheint notwendig, damit die Europäische Bürgerinitiative die ihr zugedachte Funktion zumindest ansatzweise erfüllen kann. Geboten erscheint zudem die Entwicklung eines Instrumentariums, um unzutreffende und verfälschende Darstellungen höchst komplexer europarechtlicher Anforderungen zu verhindern. Am Grundproblem der sehr geringen Rechtswirkungen, welches sich allerdings zugleich aus fachlicher Sicht als glücklicher Umstand erweisen kann, ändern die Überlegungen der Kommission jedoch nichts. De lege lata erscheint die Europäische Bürgerinitiative daher als zögerlicher und unambitionierter Versuch, die EU bürgernäher und „demokratischer“ zu gestalten.<sup>104</sup> Die Einflussmöglichkeiten der Unionsbürger sind juristisch gering, wenig transparent und zudem vollständig von der Kommission abhängig. Dies birgt erhebliches Frustrationspotenzial.<sup>105</sup> Ob sich dieses realisiert, hängt wesentlich davon ab, ob es der Kommission gelingt, ihre Entscheidungen sowohl den Initiatoren als auch der Allgemeinheit nachvollziehbar zu begründen. Die sich derzeit abzeichnende Praxis von verbaler Affirmation und ausbleibenden rechtspolitischen Konsequenzen (mit Ausnahme der vorauseilenden Änderung der Konzessionsvergabe-richtlinie) eignet sich hierfür kaum, ohne dass allerdings die Alternative einer Einbringung nicht zielführender Vorschläge in das Gesetzgebungsverfahren vorzugswürdig erscheint. Allerdings handelt es sich dabei um

---

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

104 Kritisch auch *Robertson*, JRP 18 (2010), 133 (144).

105 Vgl. auch *Castenholz*, Bürgerinitiative (Fn. 10), S. 55 f.

keine europarechtliche und -politische Besonderheit, sondern um ein allgemeines Dilemma des Zusammenwirkens direkt und indirekt demokratischer Elemente.