



# UNO & Europarat

# EU

Januar

Januar

Februar

Februar

März

31. März – Europäische Kommission schlägt Verordnung über die Bürgerinitiative vor, die Anfang 2011 vom Rat verabschiedet werden soll

April

März

11. Mai – Ministerkomitee des Europäischen Rates veröffentlicht eine Empfehlung zur Ausbildungs-Charta des Europarates über demokratische Staatsbürgerschaft und Menschenrechte

April

20. Mai – EGMR entscheidet im Fall *Kiss gegen Ungarn* über das Wahlrecht der Personen, die unter Vormundschaft aufgrund einer psychischen Erkrankung stehen

Mai

Mai

Juni

4. Juni – Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (die „Venedig-Kommission“, gegründet 1990, ist ein beratendes Organ des Europarates) veröffentlicht Kommentare zu den Empfehlungen betreffend „Gleicher Zugang zu lokalen und regionalen Wahlen“

Juli

Juni

August

Juli

September

August

27. Oktober – Europäische Kommission verabschiedet Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010, begleitet von Berichten über Fortschritte auf dem Weg zu einer effektiven Unionsbürgerschaft 2007–2010 und zu den Wahlen zum Europaparlament 2009

September

21. Oktober – Venedig-Kommission veröffentlicht Erklärung zur Auslegung des Kodex für gute Wahlpraktiken, betreffend Personen mit Behinderungen

Oktober

Oktober

November

November

Dezember

Dezember

Januar

Anfang 2011 – EU verabschiedet Verordnung zur Bürgerinitiative (14. Februar 2011)

Februar



# 7

## Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der Union



*Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und die nunmehr rechtsverbindliche Charta der Grundrechte der Europäischen Union führten dazu, dass Fragen zur Beteiligung der EU-Bürger an der demokratischen Funktionsweise der EU jetzt nachdrücklicher gestellt werden. Nach dem richtungsweisenden Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Wahlrecht wird dieser Rechtsbereich entscheidend dazu beitragen, die politische Beteiligung der EU-Bürger zu sichern. Im Jahr 2010 wurde auch die Europäische Bürgerinitiative intensiv diskutiert, die ein neues und potenziell sehr wirksames Instrument für die Beteiligung der Bürger auf EU-Ebene darstellt. Obwohl es noch zu früh ist, die Auswirkungen dieses Instruments in ihrer Gesamtheit einzuschätzen, lässt sich bereits jetzt sagen, dass die Bürgerinitiative das Potential hat, den EU-Bürgern wichtige Themen der europäischen Integration näher zu bringen.*

Dieses Kapitel zeigt, wie sich hinsichtlich der EU-Bürgerbeteiligung Politik und Praxis der Europäischen Union (EU) und ihrer Mitgliedstaaten entwickelten. Da die FRA solche Entwicklungen zum ersten Mal schildert, ist dieses Kapitel Ausgangspunkt für künftige trendorientierte Betrachtungen. Das Kapitel beginnt mit einem Überblick darüber, wie es derzeit um die Teilnahme von EU-Ausländern an politischen Wahlen bestellt ist.<sup>1</sup> Danach untersucht es, unter welchen Umständen das Wahlrecht im Zusammenhang mit einer Behinderung eingeschränkt wurde. Das Kapitel schließt mit Überlegungen zu verschiedenen Formen der partizipativen Demokratie unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Bürgerinitiative.

### 7.1. Teilnahme von EU-Ausländern an Wahlen

#### 7.1.1. Das Recht auf Teilnahme an Wahlen

Gemäß Artikel 22 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besitzt jeder EU-Bürger mit Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Herkunftsmitgliedstaat bei Kommunalwahlen und bei Wahlen zum Europäischen Parlament das Recht, zu wählen

#### Wichtige Entwicklungen im Bereich demokratischer Beteiligung:

- Aufgrund der niedrigen Wahlbeteiligung von Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten wurde angedacht, das Verfahren für die Teilnahme von EU-Bürgern an Kommunal- und Europawahlen zu reformieren.
- Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelte seine Rechtsprechung zum Recht auf freie Wahlen (Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK) weiter.
- Ende 2011 wurde politischer Konsens im Zusammenhang mit der Verordnung über die Bürgerinitiative erreicht. Die Verordnung wurde am 16. Februar 2011 formell angenommen und kommt ab 1. April 2012 zur Anwendung.

(aktives Wahlrecht) und gewählt zu werden (passives Wahlrecht). Diese Rechte sind auch in Artikel 39 und 40 der Grundrechte-Charta verankert. Die Einzelheiten der Ausübung dieser Rechte werden durch Sekundärrecht geregelt.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artikel 39 und 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

<sup>2</sup> Richtlinie 94/80/EG des Rates, ABl. 1994 L 368, S. 34 und Richtlinie 93/109/EG des Rates, ABl. 1993 L 329, S. 38.

### 7.1.2. Teilnahme an Europawahlen: Probleme und Reformen

Nach Auskunft der Europäischen Kommission ist die Beteiligung an den Europawahlen seit der ersten Direktwahl im Jahr 1979 stetig zurückgegangen. 2009 betrug die Wahlbeteiligung nur noch 43 %.<sup>3</sup> Dieser Trend hat wohl nichts mit der Mobilität von EU-Bürgern zu tun – vielmehr zeigen die Zahlen, dass gerade Bürger, die ihr Wohnsitzland gewechselt haben, sich vermehrt im Mitgliedstaat ihres Wohnsitzes in die Wahlregister für die EU-Wahlen eintragen lassen. Der Anteil von solchen EU-Ausländern, die sich in ihrem Wohnsitzland zur Wahl eingetragen hatten, erreichte 2009 11,6 % (gegenüber 5,9 % im Jahr 1994). Wegen fehlender Daten konnte die Kommission die Lage aber nicht für alle 27 Mitgliedstaaten prüfen. Informationen der FRA bestätigen den Mangel an verfügbaren Daten: Viele Mitgliedstaaten führten keine Statistik über die Zahl der eingetragenen EU-Ausländer, und nur wenige EU-Mitgliedstaaten erfassten, wie viele EU-Ausländer an den Europawahlen tatsächlich teilnahmen. So gaben bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 beispielsweise in **Zypern** von 6 458 eingetragenen EU-Ausländern 3 392 ihre Stimme, ab<sup>4</sup> während dies in **Finland** von 6 211 eingetragenen Wählern nur 2 231 taten.<sup>5</sup>

In ihrem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010<sup>6</sup> stellte die Europäische Kommission fest, dass EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsbürgerschaft leben, bei Europawahlen Probleme haben, ihr aktives und passives Wahlrecht auszuüben. So kann z. B. die frühe Veröffentlichung von Wahlergebnissen problematisch sein, da sie die in einem anderen Mitgliedstaat noch laufende Wahl möglicherweise beeinflusst (wie in den **Niederlanden** geschehen). Ein weiteres wichtiges Problem ist, dass Informationen zur genaueren Ausgestaltung des Wahlrechts, wie etwa zur Eintragung in das Wählerverzeichnis oder zu den Bedingungen für das passive Wahlrecht fehlen. Die Europäische Kommission prüft derzeit die Lage in den Ländern, in denen diese Probleme auftraten, und forderte die EU-Mitgliedstaaten auf, einige dieser Probleme zu beheben. Außerdem schlägt die Kommission auf EU-Ebene Reformen vor, um die politische Beteiligung der EU-Bürger zu stärken.

Am 20. April 2010 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms.<sup>7</sup> Für 2011–2012 kündigt sie darin einen Legislativvorschlag zur Änderung der Richtlinie 93/109/EG über die Europawahlen an. Außerdem sieht der Aktionsplan vor, bis 2012 einen Bericht darüber zu veröffentlichen, wie die einzelnen Mitgliedstaaten die Europawahlen durchführen.

Im Jahr 2010 legte zudem der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments seinen Berichtsentwurf über eine Wahlreform auf EU-Ebene vor (Änderung des Akts von 1976 zu den Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments).<sup>8</sup> Einer der Vorschläge sieht vor, die Zahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments um 25 Abgeordnete zu erhöhen. Diese Abgeordneten würden aus einem EU-weiten Wahlkreis gewählt. Des Weiteren wird vorgeschlagen, eine gesamteuropäische Wahlliste einzuführen, die aus Kandidaten aus mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten bestehen soll. Jeder Wähler könnte dann eine Stimme für die jeweilige nationale oder regionale Liste und eine für den neu geschaffenen EU-Wahlkreis abgeben. Der Bericht schlägt weiter vor, eine Wahlbehörde auf EU-Ebene einzurichten, die dafür zuständig wäre, die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen zu regeln. Der Berichtsentwurf sollte im Frühjahr 2011 im Ausschuss eingehend diskutiert werden.

### 7.1.3. Teilnahme an Kommunalwahlen

Nach dem Aktionsplan zum Stockholmer Programm soll bis 2011 ein zweiter Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG veröffentlicht werden. Diese Richtlinie regelt die Ausübung des aktiven und passiven kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihrer Staatsbürgerschaft leben. Ohne die Wahlordnungen zu harmonisieren, soll die Richtlinie diesen EU-Bürgern, die Teilnahme an Kommunalwahlen erleichtern. Das wichtigste Element der Richtlinie ist die Abschaffung der vormals weit verbreiteten Wahlvoraussetzung, Staatsangehöriger des jeweiligen Staates zu sein. 2002 kam die Europäische Kommission in ihrem ersten Bericht über die Anwendung der Richtlinie zu dem Ergebnis, dass die Richtlinie mit wenigen Ausnahmen erfolgreich umgesetzt wurde.<sup>9</sup> Dennoch blieb der Anteil von EU-Ausländern, die tatsächlich an Kommunalwahlen teilnahmen, eher gering.

Die FRA hat untersucht, inwieweit Mitgliedstaaten, EU-Ausländern die Teilnahme an regionalen oder nationalen Wahlen oder in nationalen Bürgerinitiativen gestatten. Nach den eingegangenen Informationen scheint dies nicht der Fall zu sein. Eine Ausnahme bildet Slowenien, da EU-Ausländer dort unter gewissen Umständen an den Wahlen zum Nationalrat (der zweiten Kammer des Parlaments) teilnehmen können. Im Nationalrat sind die Sozialpartner, Freiberufler, aber auch nicht wirtschaftliche Bereiche und lokale Interessen vertreten: Gehört ein EU-Ausländer mit Wohnsitz in Slowenien zu einer dieser Gruppen, erhält er das aktive und das passive Wahlrecht. Britische Bürger mit Wohnsitz in **Irland** können an den allgemeinen irischen Wahlen teilnehmen, den Präsidenten dürfen aber nur irische Bürger wählen.

Zu beachten ist, dass es – ähnlich wie bei den Europawahlen – kaum Daten zur tatsächlichen Wahlbeteiligung

3 Europäische Kommission (2010a).

4 Informationen von der Wahldienst des zypriischen Innenministerium.

5 Statistics Finland, abrufbar unter: [www.stat.fi/til/evaa/kas\\_en.html](http://www.stat.fi/til/evaa/kas_en.html).

6 Europäische Kommission (2010b).

7 Europäische Kommission (2010c).

8 Europäisches Parlament (2010a).

9 Europäische Kommission (2002).

von EU-Ausländern gibt. Daten zur Zahl der als Wähler eingetragenen EU-Ausländer sind verfügbar und wurden von der Kommission in ihrem bereits erwähnten Bericht über Kommunalwahlen und in ihrem Bericht über europäische Wahlen aus dem Jahr 2010 veröffentlicht.<sup>10</sup> Allerdings erheben nur wenige Mitgliedstaaten Daten zur Zahl der EU-Ausländer, die dann auch tatsächlich an Kommunalwahlen teilnehmen. Im **Vereinigten Königreich** beispielsweise zeigen die vom nationalen Statistikamt zusammengestellten Daten, dass am 1. Dezember 2008 von 2 115 000 im Vereinigten Königreich lebenden EU-Bürger 953 339 zur Wahl im Vereinigten Königreich eingetragen waren; die entsprechende Zahl für den 1. Dezember 2009 beläuft sich auf 955 844 Wahlberechtigte von 2 183 000 EU-Bürgern insgesamt. Für 2010 sind noch keine Statistiken verfügbar. Die Wahlbeteiligung der EU-Bürger mit britischem Wohnsitz lag 2008 bei 44 % und 2009 bei 45 %.<sup>11</sup>

Im Berichtszeitraum entwickelte der EGMR seine Rechtsprechung zum Recht auf freie Wahlen (Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK) durch zehn einschlägige Urteile weiter. Fünf dieser Fälle betreffen EU-Mitgliedstaaten: **Griechenland, Österreich, Rumänien, Ungarn** und das **Vereinigte Königreich**. In diesen Fällen ging es um das Recht, zu wählen (aktives Wahlrecht) und gewählt zu werden (passives Wahlrecht). Sie sind besonders wichtig, weil sie sich mit Einschränkungen des Wahlrechts befassen und damit wahrscheinlich die Interpretation jener Rechtsgrundlagen beeinflussen werden, die das Recht der Unionsbürger auf Teilnahme an Kommunal- und Europawahlen regeln. Der nächste Abschnitt behandelt eine besondere Art von Einschränkung.

## 7.2. Einschränkung des Wahlrechts im Falle einer Behinderung

Im Fall *Alajos Kiss gegen Ungarn*<sup>12</sup> ging es um das aktive Wahlrecht eines Bürgers in **Ungarn**. Der EGMR stellte fest, dass die automatische Aberkennung des Wahlrechtes eines wegen psychischer Gesundheitsprobleme unter Sachwalterschaft gestellten Menschen, einen Verstoß gegen Artikel 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK darstellt. Nach der ungarischen Verfassung besitzt ein unter Sachwalterschaft gestellter Mensch kein Wahlrecht. Nachdem beim Kläger eine psychische Erkrankung diagnostiziert worden war, wurde er unter teilweise Sachwalterschaft gestellt. Später erfuhr er, dass sein Name aus dem Wahlregister gestrichen worden war und er an den Parlamentswahlen von 2006 nicht teilnehmen konnte. Der EGMR verwarf ein absolutes Wahlverbot für Personen unter partieller Sachwalterschaft, das deren tatsächliches Urteilsvermögen gar nicht in Betracht zieht. Der EGMR stellte fest, „dass die Behandlung von Personen mit geistiger Behinderung und Menschen mit psychischen Problemen als einheitliche Klasse eine problematische Klassifizierung darstellt und dass die Beschneidung ihrer Rechte einer strengen Prüfung unterliegen muss“.<sup>13</sup> Der EGMR kam zu dem Schluss, dass nur eine gerichtliche Einzelfallprüfung eine Einschränkung des Wahlrechts des Beschwerdeführers rechtfertigen kann.

Der letzte FRA-Jahresbericht hatte bereits kritisiert, dass bei den Europawahlen Wahllokale für Menschen mit Behinderungen schlecht zugänglich waren.<sup>14</sup> Eine neuere Untersuchung zur Zugänglichkeit der Wahllokale in Polen ergab, dass

### AKTIVITÄT DER FRA

#### Das Recht auf politische Teilhabe von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und von Menschen mit geistiger Behinderung

Die FRA veröffentlichte 2010 einen Bericht über das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe. Der Bericht stellt die internationalen und europäischen Standards in diesem Bereich vor und enthält vergleichende rechtliche Analysen der Lage in den EU-Mitgliedstaaten. Wie der Bericht aufzeigt, wird Menschen mit Behinderungen, die ihre Rechtsfähigkeit verloren haben, in der Mehrheit der Mitgliedstaaten auch das Wahlrecht entzogen. Angesichts dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, inwiefern diese Situation mit Artikel 29 der Konvention der Vereinten Nationen (*United Nations, UNO*) über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Einklang steht.

FRA (2010) Das Recht von Menschen mit psychischen Gesundheitsproblemen und Menschen mit geistiger Behinderung auf politische Teilhabe, abrufbar unter: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Report-vote-disability\\_DE.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Report-vote-disability_DE.pdf)

<sup>10</sup> Europäische Kommission (2010a).

<sup>11</sup> Vereinigtes Königreich / The Office for National Statistics (ONS). Die Zahlen beruhen auf Schätzungen und sind durch die jährliche Volkszählung, bestehend aus der Arbeitskräfteerhebung erhöht durch verschiedene Proben, ermittelt. Die Zahlen sind für den Zeitraum von Januar bis Dezember jedes Jahres.

<sup>12</sup> EGMR, *Alajos Kiss gegen Ungarn*, Nr. 38832/06, 20. Mai 2010. Das Urteil ist im Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a) durchgehend analysiert. Eine Beschreibung der FRA-Projekt im Bereich Behinderung ist abrufbar unter: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\\_disability\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_disability_en.htm).

<sup>13</sup> EGMR, *Alajos Kiss gegen Ungarn*, *Ibid.*, Absatz 44.

<sup>14</sup> FRA (2010b) *Annual Report 2010*, Kapitel 8.

der Schutz des Wahlrechts noch verbesserungswürdig ist: Nach dem Rechtsakt zur Wahl des Präsidenten der Republik Polen (in der geänderten Fassung vom 19. November 2009) können Menschen mit Behinderungen eine andere Person bevollmächtigen, wenn diese im selben Ort lebt und im Wählerverzeichnis eingetragen ist. Eine Untersuchung des polnischen Bürgerbeauftragten machte aber deutlich, dass Menschen mit Behinderungen weiterhin Probleme haben zu wählen. Der polnische Bürgerbeauftragte inspizierte fast 100 angeblich barrierefreie Wahllokale. Dabei zeigte sich, dass nahezu ein Drittel von ihnen auf Rollstuhlfahrer nicht eingerichtet war.

Bei ihren Aktivitäten im Bereich Behinderung arbeitete die FRA eng mit dem Koordinierungsforum des Europarat-Aktionsplans 2006–2015 für behinderte Menschen (CAHPAH) zusammen. Der CAHPAH will die Bürgerrechte von Menschen mit Behinderungen stärken. Die „Europäische Kommission für Demokratie durch Recht“ („Venedig-Kommission“) verabschiedete eine Erklärung zur Auslegung des Verhaltenskodexes für die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Wahlen.<sup>15</sup>

### 7.3. Die Europäische Bürgerinitiative

Mit dem Vertrag von Lissabon<sup>16</sup> kam es erstmals im Prozess der Europäischen Integration zur Verankerung direktdemokratischer Elemente auf EU-Ebene. Die Europäische Bürgerinitiative hat ihre Wurzel in den Erfahrungen einiger weniger EU-Mitgliedstaaten. Zunächst setzten sich Österreich und Italien in Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam für sie ein; dann erschien sie im Projekt des Vertrags über eine Verfassung für Europa und ist nun im Vertrag über die Europäische Union (EUV) verankert.

Artikel 11 EUV erkennt den Mehrwert der partizipativen Demokratie ausdrücklich an. Die Bürgerbeteiligung wird auf zweierlei Art vorgesehen: Zum einen gibt es den „öffentlichen Austausch“, den „Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ und die „Anhörun-

*„[...] in den derzeit in ganz Europa geführten Debatten über ein demokratisches Defizit der Institutionen und über das wachsende Interesse der demokratischen Gesellschaft und der Bürger, an den demokratischen Abläufen stärker beteiligt zu sein, gilt die legislative Bürgerinitiative zunehmend als angemessene Korrektur der unvermeidlichen Unvollkommenheiten einer indirekten Demokratie.“*

Venedig-Kommission (2008a), Absatz 80

15 Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig Kommission“) (2010).

16 Siehe den einzigen Erwägungsgrund, demnach durch den Lissaboner Vertrag unter anderem „die demokratische Legitimität der Union erhöht“ werden soll.

gen“ (gemäß Artikel 11 Absatz 1 bis 3 EUV). Die Zahl der Anhörungen nimmt zu: 2009 führte die Europäische Kommission 68 Anhörungen durch,<sup>17</sup> von denen sich zwei mit den Grundrechten und Fragen der Justiz befassten.<sup>18</sup> 2010 leitete die Europäische Kommission 95 Anhörungen ein, von denen sieben die Grundrechte und Fragen der Justiz betrafen. Zum anderen sieht Artikel 11 Absatz 4 EUV die Europäische Bürgerinitiative vor. Sie ist ein quasi direktdemokratisches Instrument, das in das ansonsten nur indirekt demokratisch legitimierte System der EU eingeführt wird und dieses somit ergänzt.<sup>19</sup>

In Artikel 11 Absatz 4 EUV heißt es: „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“. Nach Artikel 24 AEUV legen das Europäische Parlament und der Rat die Verfahren und Bedingungen fest, die für eine solche Bürgerinitiative gelten: Insbesondere ist in der entsprechenden Verordnung zu regeln, aus mindestens wie vielen Mitgliedstaaten diese Bürgerinnen und Bürger kommen müssen.

Der Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms forderte, dass diese Verordnung bis Ende 2010 zu erlassen sei.<sup>20</sup> Im November 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative, das als Hintergrunddokument für die vom 11. November 2009 bis 31. Januar 2010 durchgeführte öffentliche Konsultation diente.<sup>21</sup> Nach einer öffentlichen Anhörung am 22. Februar 2010<sup>22</sup> unterbreitete die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union am 31. März 2010 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Bürgerinitiative.<sup>23</sup> Am 14. Juni 2010 einigte sich der Rat auf den Verordnungsentwurf, und am 15. Dezember 2010 bzw. am 14. Februar 2011 wurde die Verordnung vom Europäischen Parlament bzw. vom Rat erlassen.<sup>24</sup>

Nach der Verordnung sind für eine Europäische Bürgerinitiative eine Million Unterschriften erforderlich, die aus mindestens einem Viertel aller EU-Mitgliedstaaten stammen

17 Siehe [www.ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2009/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2009/index_en.htm).

18 Siehe [www.ec.europa.eu/justice/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_public\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm).

19 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2010).

20 Europäische Kommission (2010c), S.17.

21 Europäische Kommission (2009a). Alle relevanten Dokumente sind abrufbar auf der Website der Europäische Kommission unter: [www.ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm).

22 Europäische Kommission (2010e).

23 Europäische Kommission (2010e). Siehe auch Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2010), Ausschuss der Regionen (2010) und Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010).

24 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2011 L65/1.



„Heute sind wir einen Schritt vorangekommen, um dem Geist des Vertrags von Lissabon Leben einzuhauchen und eine EU für Bürger zu schaffen, die auf Mitwirkung, Teilhabe und Transparenz beruht.“

Jerzy Buzek, Präsident des Europäischen Parlaments

müssen. Eine solche Bürgerinitiative darf nur von EU-Bürgern unterzeichnet werden. Die Organisatoren der Initiative bilden einen Bürgerausschuss, der mit mindestens sieben Personen besetzt ist, die ihren Wohnsitz in sieben verschiedenen EU-Mitgliedstaaten haben. Für jeden Mitgliedstaat ist eine Mindestzahl von Unterzeichnern vorgesehen.<sup>25</sup> Binnen zwei Monaten nach Eingang der Initiative wird diese registriert, nachdem die Europäische Kommission sie auf vier Zulässigkeitsbedingungen geprüft hat (Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung). Nach der Registrierung können für einen Zeitraum von zwölf Monaten Unterstützungsbekundungen gesammelt werden (Artikel 5 Absatz 5 der Verordnung), wahlweise in Papier- oder in elektronischer Form. Für die Online-Bekundungen muss die Kommission den Organisatoren angemessene Software kostenfrei zur Verfügung stellen (Artikel 6 Absatz 2 der Verordnung). Die Organisatoren sind dafür verantwortlich, dass die Bedingungen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen eingehalten werden (Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung), während die EU-Mitgliedstaaten „angemessene Überprüfungen“ der gesammelten Unterschriften durchführen müssen (Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung). Nach Sammlung der erforderlichen Unterschriften muss die Kommission innerhalb von drei Monaten eine Mitteilung mit einer ersten Bewertung der Initiative erarbeiten. Dann veranstalten Kommission und Europäisches Parlament gemeinsam eine öffentliche Anhörung, und innerhalb von einem Jahr oder im nächsten Arbeitsprogramm sollte ein Legislativvorschlag vorgelegt werden. Drei Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen ersten Umsetzungsbericht vorlegen.

Ohne den Erlass der Verordnung abzuwarten, erklärten die Nichtregierungsorganisationen (*non-governmental organisations*, NGOs) Greenpeace und Avaaz am 6. Oktober, sie hätten bereits eine Million Unterschriften für ein Europa frei von gentechnisch veränderten Organismen gesammelt. Die Kampagne war im März 2010 begonnen worden, nachdem die Europäische Kommission mitgeteilt hatte, den Anbau einer von BASF eingeführten gentechnisch veränderten Kartoffelsorte zulassen zu wollen, was der Beendigung des seit 1998 eingehaltenen De-facto-Moratorium gleichkam.<sup>26</sup> Da die Verordnung zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht in Kraft getreten war, konnte die Kampagne nicht zur ersten Europäischen Bürgerinitiative werden.

## Ausblick

Die rege Teilnahme von EU-Ausländern an Kommunal- und Europawahlen ist ein wichtiger Schritt hin zu einer breit verstandenen Unionsbürgerschaft. Die Europäische Kommission verwies auf Unzulänglichkeiten bei der Beteiligung an den Europawahlen. Diese Mängel sollten in den kommenden Jahren und noch vor den nächsten Wahlen behoben werden, und zwar im Zusammenspiel mit einer ambitionierten Reform des Wahlrechts zum Europäischen Parlament. Auf kommunaler Ebene bleibt die geringe Wahlbeteiligung von EU-Ausländern ein Problem, das noch gelöst werden muss, um die in der einschlägigen Richtlinie und in Artikel 40 der Grundrechte-Charta verankerten Rechte zu verwirklichen.

Durch die im Berichtszeitraum eingeführte Europäische Bürgerinitiative haben EU-Bürger erheblich bessere Chancen, sich an der demokratischen Funktionsweise der Union zu beteiligen. Die Bedeutung dieses neuen, quasi direkt-demokratischen Instruments sollte nicht unterschätzt werden. Nachdem die entsprechende Verordnung jetzt in Kraft ist, müssen die EU-Mitgliedstaaten nun auf nationaler Ebene Strukturen für die Sammlung der einen Million Unterschriften schaffen, die für den Start einer Bürgerinitiative erforderlich sind. Noch ist es zu früh um zu bewerten, welche Auswirkungen dieses neue Instrument haben wird. Unzweifelhaft ist aber, dass die Bürgerinitiative dazu beitragen wird, EU-Bürger mit wichtigen Fragen der europäischen Integration vertrauter zu machen.

<sup>25</sup> Siehe Anhang I der Verordnung. Die erforderliche Mindestzahl entspricht der Anzahl der gewählten Abgeordneten eines Mitgliedstaates im Europäischen Parlament multipliziert mit 750.

<sup>26</sup> Agence France-Presse (2010).

## Bibliografie

- Agence France-Presse (2010) *Anti-GM-crop petition tops million signatures*, Brüssel, 6. Oktober 2010, abrufbar unter: [www.grist.org/article/2010-10-06-anti-gm-crop-petition-tops-million-signatures/](http://www.grist.org/article/2010-10-06-anti-gm-crop-petition-tops-million-signatures/).
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) (2010a) *The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2010b) *Annual Report 2010*, Wien, FRA.
- Ausschuss der Regionen (2010) *Stellungnahme des Ausschusses der Regionen „Europäische Bürgerinitiative“*, ABl. 2010 C 267.
- Europäische Kommission (2002) *Bericht der Kommission an das europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen*, KOM(2002) 260 endg., 30. Mai 2002.
- Europäische Kommission (2009) *Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative*, KOM(2009) 622 endg., Brüssel, 11. November 2009.
- Europäische Kommission (2010a) *Bericht über die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Akt von 1976 in der durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom geänderten Fassung) und über die Teilnahme von Bürgern der Europäischen Union an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzmitgliedstaat (Richtlinie 93/109/EG)*, KOM(2010) 605 endg., 27. Oktober 2010.
- Europäische Kommission (2010b) *Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010 – Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten*, KOM(2010) 603 endg., 27. Oktober 2010.
- Europäische Kommission (2010c) *Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms*, KOM(2010) 171 endg., 20. April 2010.
- Europäische Kommission (2010d) *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative*, SEC(2010) 370, Brüssel, 31. März 2010.
- Europäische Kommission (2010e) *Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative*, KOM(2010) 119 endg., Brüssel, 31. März 2010.
- Europäischer Datenschutzbeauftragter (2010) *Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative*, ABl. 2010 C 323.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Alajos Kiss gegen Ungarn*, Nr. 38832/06, 20. Mai 2010.
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2010) *Stellungnahme zum Thema „Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon: Partizipative Demokratie und die europäische Bürgerinitiative (Artikel 11)“* European Economic and Social Committee *Opinion on the implementation of the Lisbon Treaty: participatory democracy and the European citizens' initiative (Article 11)*, Doc. SC/32, Brüssel, 17. März 2010.
- Europäisches Parlament (2010) *Entwurf eines Berichts über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI))*, 5. November 2010.
- Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig-Kommission“) (2008a) *Report on Legislative Initiative*, Study Nr. 446/2007, Doc. CDL-AD(2008) 35, 17. Dezember 2008.
- Europäische Kommission für Demokratie durch Recht („Venedig Kommission“) (2010) *Interpretative Declaration of the Code of Good Practice in Electoral Matters on the Participation of People with Disabilities in Elections*, Study Nr. 584/2010, Doc. CDL-AD (2010)36.
- Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1993 L 329.
- Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, ABl. 1994 L 368.
- Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, ABl. 2011 L 65.