



Heiko Piesbergen

Die Europäische Bürgerinitiative
nach Art. 11 Abs. 4 EUV



Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV gehört zu den Innovationen des EU-Verfassungsvertrages und des Vertrages von Lissabon: Eine Million Unionsbürger können die Kommission auffordern, Rechtsaktsvorschläge vorzulegen. Die Arbeit zeigt den europarechtlichen Rahmen auf, in den sich dieses neue Partizipationsinstrument einfügen muss. Dabei wird insbesondere der Unterschied zwischen einem unverbindlichen Anregungsrecht und einem verbindlichen Bürgerbegehren deutlich gemacht. Außerdem wird auf das Verhältnis zum bestehenden Petitions- und Beschwerderecht eingegangen. Schließlich betrachtet die Arbeit die Anforderungen an die Ausgestaltung des Verfahrens zur Durchführung einer Bürgerinitiative.

Heiko Piesbergen ist Rechtsanwalt in einer internationalen Wirtschaftskanzlei in Berlin.

Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV

Europäische Hochschulschriften

Publications Universitaires Européennes
European University Studies

Reihe II **Rechtswissenschaft**

Série II Series II
Droit
Law

Bd./Vol. 5112



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Heiko Piesbergen

Die Europäische Bürgerinitiative
nach Art. 11 Abs. 4 EUV



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Bonn, Univ., Diss., 2010

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

E-ISBN 978-3-653-00597-4

D 5

ISSN 0531-7312 (Print Ausgabe)

ISBN 978-3-631-61094-7

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2011

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Meinen Eltern

Vorwort

Die bessere Einbeziehung der Unionsbürger in die politischen Entscheidungsfindungsprozesse der Europäischen Union ist seit langem Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Überlegungen. Mit der Europäischen Bürgerinitiative gemäß Artikel 11 Absatz 4 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) wurde nunmehr ein neues Partizipationsinstrument primärrechtlich verankert: Die Unionsbürger werden eingeladen, die Initiative zu ergreifen und die Kommission zur Vorlage von Rechtsaktsentwürfen aufzufordern. Durch die Bürgerinitiative sollen der Diskurs zwischen Unionsbürgern und supranationaler Entscheidungsebene verbessert sowie die in der Erklärung von Laeken angemahnte Bildung einer europäischen Öffentlichkeit befördert werden.

Im Zusammenhang mit der Europäischen Bürgerinitiative stellen sich zahlreiche Fragen zu ihrer Einordnung in den primärrechtlichen Regelungsrahmen sowie zur möglichen Ausgestaltung. Diese Fragen sind Gegenstand der vorliegenden Arbeit, die im Sommersemester 2009 von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation angenommen wurde. Sie entstand parallel zum lang andauernden Vertragsänderungs- und Ratifikationsprozess. Aufgrund der schwierigen Verhandlungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs sowie insbesondere der ablehnenden Volksentscheide in Frankreich, den Niederlanden und Irland war das Schicksal des Vertrages und damit der primärrechtlichen Einführung des Bürgerinitiativrechts zeitweise höchst ungewiss. Diese Umstände boten allerdings Anlass und Gelegenheit, den Gedanken eines Bürgerinitiativrechts auf Unionsebene losgelöst vom Vertragswortlaut und damit grundlegend zu beleuchten.

In der vorliegenden Arbeit konnten Literatur und Rechtsprechung bis zum Mai 2009 berücksichtigt werden. Die Regelungen des Vertrages von Lissabon sind in dieser Arbeit bereits umfassend beachtet worden. Die Ausstattungsverordnung zur Europäischen Bürgerinitiative nach Artikel 11 Absatz 4 und Artikel 24 Absatz 1 EUV konnte hingegen nicht mehr einbezogen werden.

An dieser Stelle ist zahlreichen Personen für die Begleitung und Förderung dieser Arbeit zu danken. Mein besonderer Dank gilt dabei Herrn Professor Dr. Dr. Udo Di Fabio, der die Promotion betreut und durch wertvolle Hinweise in vielfacher Hinsicht gefördert hat. Nicht zuletzt die Doktorandenseminare boten eine ausgezeichnete Gelegenheit, Inhalt und Methodik der Arbeit mit ihm, seinen

Mitarbeitern sowie weiteren Doktoranden zu erörtern und hilfreiche Anregungen zu sammeln. Herzlich bedanken möchte ich mich ferner bei Herrn Professor Dr. Christian Waldhoff für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Zu großem Dank bin ich des Weiteren der Begabtenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung verpflichtet, die mich durch ein großzügiges Promotionsstipendium gefördert hat. Darüber hinaus möchte ich mich bei Herrn Professor Dr. Jürgen Meyer bedanken, der als Mitglied des Verfassungskonvents die Aufnahme der Europäischen Bürgerinitiative in den Verfassungsentwurf vorgeschlagen hat und mir zu einem ausführlichen Interview zu den Hintergründen der Einführung des Bürgerinitiativrechts zur Verfügung stand.

Ein besonderer Dank gebührt außerdem Anja Kraus, die die Mühe des Korrekturlesens auf sich genommen und viele wertvolle Hinweise zur Arbeit gegeben hat. Danken möchte ich zudem meinen Eltern, die meine Ausbildung und die Promotion jederzeit befürwortet haben und denen die Arbeit gewidmet ist. Herzlicher Dank gilt schließlich Ingrid Janes-Piesbergen für ihre beständige und liebevolle Unterstützung bei der Erstellung der vorliegenden Arbeit.

Berlin, im November 2010

Heiko Piesbergen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Kapitel I. Einleitung	19
1. Historische Entwicklung der Norm	20
2. Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung	25
Kapitel II. Leitende verfassungsrechtliche Prinzipien	29
1. Die Demokratie als Verfassungsprinzip	29
a. Das Demokratieprinzip im Völkerrecht	29
b. Das Demokratieprinzip im europäischen Primärrecht	31
aa. Art. 2 EUV (ex-Art. 6 Abs. 1 EUV (Nizza))	31
aaa. Reichweite des Begriffs der Demokratie nach Art. 2 EUV ...	33
(1) Grundgedanke der Legitimation aller Herrschaftsgewalt	34
(a) Reichweite des Legitimationserfordernisses	35
(b) Strukturen der formalen Legitimationsvermittlung	
auf europäischer Ebene	37
(aa) Bedeutung der vorrechtlichen	
Funktionsbedingungen	39
(bb) Gesamtheit der Unionsbürger als	
Repräsentationsgröße	42
(cc) Legitimation des Parlamentes	45
(aaa) 1. Ansicht: Stützende Legitimation durch	
das Parlament	45
(bbb) 2. Ansicht: Strukturadäquate Legitimation	
durch das Parlament	48
(ccc) 3. Ansicht: Unmöglichkeit der	
parlamentarischen Legitimation	50
(c) Zwischenergebnis	51
(2) Ergänzung um ein diskursives	
Rückkopplungsverhältnis	52
(3) Mögliche Modifikation durch weitere	
Legitimationskonzepte	57
(a) Bloße technokratisch-funktionale Legitimation der	
Union	57

(b) Legitimationsgewährleistung durch output-Legitimität	58
(c) Legitimation durch alternative Demokratiemodelle	60
bbb. Rechtswirkungen des europäischen Demokratieprinzips	63
ccc. Zwischenergebnis	65
bb. Allgemeines Verfassungsstrukturprinzip der Demokratie	65
cc. Allgemeiner Rechtsgrundsatz der Demokratie	67
c. Zwischenergebnis	70
2. Die Rechtsstaatlichkeit als Verfassungsprinzip	70
3. Die Funktionsfähigkeit der Union und ihrer Organe als Verfassungsprinzip	72
4. Ergebnis „Leitende verfassungsrechtliche Prinzipien“	76
 Kapitel III. Die unverbindliche Bürgerinitiative	 79
1. Die Bürgerinitiative im Lichte der Verfassungsprinzipien	79
a. Die Ausrichtung der Bürgerinitiative auf die Kommission	79
aa. Die Kommission als hinreichend legitimierter Rückkopplungsadressat	80
aaa. Demokratische Legitimation über den Rat	81
bbb. Demokratische Legitimation über das Parlament	83
bb. Die institutionelle Ausrichtung auf die Kommission	86
cc. Die unmittelbare Anbindung an die Kommission	88
b. Die kollektive Partizipation der Unionsbürger	90
aa. Die Unionsbürger als partizipationsberechtigte Personen	90
bb. Das Erfordernis der kollektiven Wahrnehmung des Anregungsrechts	91
aaa. 1. Begründungsansatz: Stärkung der europäischen Öffentlichkeit	93
(1) Der Begründungsansatz im Lichte des Demokratieprinzips	94
(2) Die Ausgestaltung des Beteiligungsquorums	99
(3) Zwischenergebnis	102
bbb. 2. Begründungsansatz: Stärkung der europäischen Interessenverbände	102
ccc. 3. Begründungsansatz: Funktionsfähigkeit der Kommission	103
c. Die möglichen Themen einer Bürgerinitiative	104
aa. Der abstrakte verfassungsrechtliche Rahmen	104
aaa. Gubernative und legislative Kommissionskompetenzen	105
bbb. Exekutive Kommissionsaufgaben	106
ccc. Judikative Kommissionsaufgaben	107

ddd. Zulässigkeit einer Begrenzung auf legitimationsbedürftiges Kommissionshandeln	108
bb. Die einer Bürgerinitiative eröffneten Kommissionsbefugnisse	108
aaa. Rechtsaktsentwürfe im originären Rechtssetzungsverfahren ...	109
bbb. Originäre und übertragene Entscheidungsbefugnisse	110
ccc. Entwürfe im Rahmen der Finanzverfassung der Union	112
ddd. Vorschläge im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	115
eee. Vorschläge für eine Vertragsrevision	117
fff. Unverbindliche Empfehlungen, Stellungnahmen und Mitteilungen	120
cc. Die Möglichkeiten einer gegenständlichen Begrenzung	122
aaa. Begrenzung von finanzwirksamen Anregungen	122
(1) Möglichkeiten der Finanzwirksamkeit einer Anregung ..	122
(2) 1. Begründungsansatz: Komplexität der Finanzmaterie ..	125
(3) 2. Begründungsansatz: Verhinderung von Missbrauch ...	127
(4) 3. Begründungsansatz: Sicherung der Funktionsfähigkeit .	129
(5) Zwischenergebnis	130
bbb. Begrenzung von außen- und sicherheitspolitischen Anregungen	130
(1) Die Eilbedürftigkeit von Beschlüssen als Begründung ...	131
(2) Die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Union als Begründung	132
(3) Begrenzt zugängliche Hintergrundinformationen als Begründung	133
(4) Zwischenergebnis	134
ccc. Begrenzung von Anregungen zu einer Vertragsrevision	135
ddd. Begrenzung von Anregungen zu exekutiven Entscheidungen ..	136
d. Zwischenergebnis	137
2. Der institutionelle Rahmen einer Europäischen Bürgerinitiative	137
a. Das Petitionsrecht nach Art. 24 Abs. 2 i.V.m. 227 AEUV	137
aa. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Lichte der Integrationsfunktion	143
bb. Die Rechtsfolgen im Lichte der Integrationsfunktion	149
cc. Restriktive Neubestimmung der funktionalen Bedeutung des Petitionsrechts	151
b. Das Beschwerderecht nach Art. 24 Abs. 3 i.V.m. 228 AEUV	152
aa. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Lichte der Integrationsfunktion	156
bb. Die Rechtsfolgen im Lichte der Integrationsfunktion	161

cc.	Verhältnis des Beschwerderechts zum Petitionsrecht	162
c.	Das Kommunikations- und Eingaberecht nach Art. 24 Abs. 4 AEUV ...	165
aa.	Die Zulässigkeitsvoraussetzungen im Lichte der Integrationsfunktion	167
bb.	Die Rechtsfolgen im Lichte der Integrationsfunktion	169
cc.	Verhältnis des Eingaberechts zum Petitions- und Beschwerderecht	170
d.	Der Wirtschafts- und Sozialausschuss nach Art. 13 Abs. 4 EUV, 300 bis 302 AEUV	172
aa.	Die Zusammensetzung und Funktionsweise im Lichte der Integrationsfunktion	174
bb.	Verhältnis zum Petitions-, Beschwerde- und Eingaberecht	178
e.	Die Einordnung einer Europäischen Bürgerinitiative	180
3.	Ergebnis „Die unverbindliche Bürgerinitiative“	181
Kapitel IV. Das plebiszitäre Bürgerbegehren		183
1.	Der Gedanke eines Bürgerbegehrens im Lichte der Verfassungsprinzipien	183
a.	Die Ergänzung des unionalen Entscheidungssystems um ein Bürgerbegehren	184
aa.	Die Offenheit des europäischen Demokratiebegriffs für plebiszitäre Elemente	184
bb.	Das grundsätzliche Legitimationserfordernis	188
cc.	Ausnahmsweise Zulässigkeit eines abgesenkten Legitimationsniveaus	191
dd.	Anforderungen an den beizubehaltenden Legitimationszusammenhang	194
aaa.	Bestimmung des erforderlichen Quorums	195
bbb.	Ergänzende mitgliedstaatliche Diversifizierung des Quorums ..	197
ee.	Weitere verfassungsrechtliche Begründungen für die kollektive Ausgestaltung	198
ff.	Zwischenergebnis	199
b.	Die Ausrichtung des Bürgerbegehrens auf die Kommission	200
c.	Die möglichen Themen eines Bürgerbegehrens	201
aa.	Die Kommissionsbefugnisse als Grundlage	201
bb.	Die Möglichkeit einer gegenständlichen Begrenzung	202
aaa.	Begrenzung von finanzwirksamen Bürgerbegehren	203
(1)	1. Begründungsansatz: Komplexität der Finanzmaterie ..	203
(2)	2. Begründungsansatz: Verhinderung von Missbrauch ...	204
(3)	3. Begründungsansatz: Sicherung der Funktionsfähigkeit .	204

(4) Ausgestaltung der thematischen Begrenzung	205
(a) Einrichtung einer Finanzausschlussklausel	205
(b) Einrichtung einer Deckungsverpflichtung	206
bbb. Weitere Begrenzungen	209
d. Zwischenergebnis	209
2. Der institutionelle Rahmen eines Bürgerbegehrens	210
a. Das Initiativmonopol der Kommission	211
b. Die Initiativfunktionen des Rates und des Parlamentes	214
c. Die Einbindung der Sozialpartner nach Art. 154 und 155 AEUV	214
d. Die Einordnung eines Europäischen Bürgerbegehrens	216
aa. Auswirkungen auf das Initiativmonopol der Kommission	216
bb. Auswirkungen auf die Stellung des Rates und des Parlamentes	218
e. Zwischenergebnis	220
3. Ergebnis „Das plebiszitäre Bürgerbegehren“	221

Kapitel V. Die Ausgestaltung der Bürgerinitiative nach

Art. 11 Abs. 4 EUV	223
1. Die Rechtswirkungen einer Bürgerinitiative gegenüber der Kommission ...	224
a. Wortlaut	225
b. Systematik	228
aa. Das europäische Demokratieprinzip	228
bb. Das Verfassungsprinzip der Funktionsfähigkeit der Union und ihrer Organe	230
cc. Der Gedanke der partizipativen Demokratie nach Art. 11 EUV ...	231
dd. Der Vergleich zu weiteren Aufforderungsrechte der Organe	232
ee. Der Vergleich zu weiteren Rückkopplungsrechten der Unionsbürger	235
c. Sinn und Zweck	236
aa. Die Vermehrung der Regelungsentwürfe im Rechtsetzungsverfahren	236
bb. Die Verbesserung der demokratischen Rückkopplung	237
cc. Die Stärkung der europäischen Öffentlichkeit	241
dd. Effet utile des Bürgerinitiativverfahrens	242
d. Historie	243
e. Zwischenergebnis	244
2. Die Unterstützungsberechtigung	245
a. Unionsbürger	245
b. Natürliche Personen mit Wohnsitz in der Union	247
c. Juristische Personen mit satzungsmäßigem Sitz in der Union	248
3. Die Ausgestaltung des Beteiligungsquorums	249

a.	Die mitgliedstaatliche Komponente	249
b.	Die Absicherung der mitgliedstaatlichen Komponente	251
4.	Der materielle Inhalt der Anregung	253
a.	Die allgemeinen Vorgaben des Art. 11 Abs. 4 EUV	254
b.	Der konkrete Themenrahmen gemäß der Kommissionskompetenzen	257
aa.	Uneingeschränkt erfasste Kommissionskompetenzen	257
bb.	Funktional nur teilweise erfasste Kommissionskompetenzen	258
cc.	Nicht erfasste Kommissionskompetenzen	260
c.	Weitere thematische Begrenzungen des Bürgerinitiativrechts	261
5.	Der formelle Inhalt der Anregung	262
a.	Bestimmtheit der Aufforderung	262
b.	Beachtung eines sachlichen Zusammenhangs innerhalb der Aufforderung	263
c.	Begründung der Aufforderung	266
6.	Das Verfahren der Anregung	267
a.	Beteiligte des Verfahrens	267
aa.	Rechtsträger des Bürgerinitiativrechts auf Seiten der Unionsbürger	267
bb.	Vertretung auf Seiten der Unionsbürger	269
cc.	Rolle der Kommission im Bürgerinitiativverfahren	271
b.	Die einzelnen Verfahrensschritte	271
aa.	Das Vorverfahren nebst Anmeldung einer Bürgerinitiative	271
bb.	Die Sammlung der Unterstützungsleistungen	273
aaa.	Mögliche Erklärungsformen	273
bbb.	Begrenzung des Sammlungszeitraums	275
ccc.	Finanzielle und technische Unterstützung des Sammlungsverfahrens	276
cc.	Prüfung und Befassung durch die Kommission	277
aaa.	Formelle Prüfung der Zulässigkeit der Bürgerinitiative	277
bbb.	Materielle Befassung der Kommission mit dem Anliegen	278
ccc.	Die Rolle der Bürgerinitiative während der Prüfung und Befassung	279
7.	Möglichkeiten des Rechtsschutzes für die Unionsbürger	281
a.	Nichtigkeitsklage gegen die Unzulässigkeitsentscheidung der Kommission	281
b.	Nichtigkeitsklage gegen den Inhalt der Befassungsentscheidung	284
c.	Untätigkeitsklage gegen die Nichtbefassung durch die Kommission ...	285
8.	Ergebnis „Die Ausgestaltung der Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV“	286

Kapitel VI. Schlussbetrachtung	289
1. Rechtspolitische Betrachtung	289
2. Ausgestaltungsvorschläge	291
3. Schluss	295
Literaturverzeichnis	297

Abkürzungsverzeichnis

<i>AEUV</i>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon, ABl. 2008, Nr. C 115/47, vom 09.05.2008
<i>belgVerf</i>	Verfassung des Königreichs Belgiens vom 7. Februar 1831
<i>bulgVerf</i>	Verfassung Bulgariens vom 12. Juli 1991
<i>dänVerf</i>	Grundgesetz des Reiches Dänemark vom 5. Juni 1953
<i>EGV</i> <i>(Maastricht)</i>	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages von Maastricht, ABl. 1992, Nr. C 224, vom 31.08.1992
<i>EGV</i>	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages von Nizza, ABl. 2006, Nr. C 326 E/1, vom 29.12.2006
<i>estVerf</i>	Grundgesetz der Republik Estland vom 28. Juni 1992
<i>EUV</i>	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Lissabon, ABl. 2008, Nr. C 115/13, vom 09.05.2008
<i>EUV (Nizza)</i>	Vertrag über die Europäische Union in der Fassung des Vertrages von Nizza, ABl. 2006, Nr. C 326 E/1, vom 29.12.2006
<i>EVV (Konvent)</i>	Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa gemäß Übermittlungsvermerk des Sekretariates des Konvents, CONV 850/03, vom 18.07.2003
<i>EVV</i>	Vertrag über eine Verfassung für Europa in der am 29.10.2004 in Rom unterzeichneten Fassung, ABl. 2004, Nr. C 310/1, vom 16.12.2004
<i>GO-EP</i>	Geschäftsordnung des Parlaments ABl. 2005, Nr. L 44, S. 1
<i>griechVerf</i>	Verfassung der Griechischen Republik vom 9. Juni 1975
<i>italVerf</i>	Verfassung der Italienischen Republik vom 27. Dezember 1947
<i>lettVerf</i>	Grundgesetz der Republik Lettland vom 15. Februar 1922
<i>litVerf</i>	Verfassung der Republik Litauen vom 25. Oktober 1992
<i>luxVerf</i>	Verfassung des Großherzogtums Luxemburg vom 9. Juli 1848
<i>niedVerf</i>	Verfassung des Königreiches der Niederlande vom 24. August 1815
<i>öst. B-VG</i>	Bundes-Verfassungsgesetz der Republik Österreich vom 1. Oktober 1920

<i>öst. StGG</i>	Staatsgrundgesetz der Republik Österreich vom 22. Dezember 1867
<i>polnVerf</i>	Verfassung der Polnischen Republik vom 2. April 1997
<i>portVerf</i>	Verfassung der Portugiesischen Republik vom 2. April 1976
<i>rumVerf</i>	Verfassung Rumäniens vom 21. November 1991
<i>slowakVerf</i>	Verfassung der Slowakischen Republik vom 1. September 1992
<i>slowenVerf</i>	Verfassung der Republik Slowenien vom 23. Dezember 1991
<i>spanVerf</i>	Verfassung des Königreichs Spanien vom 29. Dezember 1978
<i>tschVerf</i>	Verfassung der Tschechische Republik vom 16. Dezember 1992
<i>ungVerf</i>	Gesetzesartikel XX/1949 der Republik Ungarn vom 20. August 1949
<i>zyprVerf</i>	Verfassung der Republik Zypern vom 6. April 1960

Alle weiteren Abkürzungen ergeben sich aus dem Literaturverzeichnis bzw. bestimmen sich nach Kirchner, Abkürzungsverzeichnis, 2008.

Kapitel 1. Einleitung

Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) in seiner Fassung von Lissabon gewährt den Unionsbürgern erstmals ein Anregungsrecht, das eine kollektive Wahrnehmung voraussetzt und damit einen Bezug zu direktdemokratischen Verfassungselementen herstellt. Die Regelung ist in Art. 11 Abs. 4 EUV enthalten, der lautet:

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.

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.

Der Vertrag von Lissabon übernimmt diese Bestimmung aus Art. I-47 Abs. 4 des Vertrages über eine Verfassung für Europa (EVV), der seinerseits auf Art. 46 Abs. 4 des Konventsentwurfes für einen Verfassungsvertrag (EVV (Konvent)) aufbaute. Der erste Eindruck dieser Neuregelung erweckt den Anschein, dass sich die vielfach auf nationaler und regionaler Ebene festzustellende Tendenz der jeweiligen Verfassungsgeber, den Bürgern direktdemokratische Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen,¹ auf europäischer Ebene fortsetzt. Demgemäß wurde die Europäische Bürgerinitiative regelmäßig als eine der Neuerungen des Verfassungsprozesses der Union dargestellt, die die Europäische Union bürgernäher und demokratischer werden lasse.² Überraschenderweise blieben allerdings trotz dieser politischen Aufmerksamkeit sowohl die grundsätzliche institutionelle Einordnung als auch die wesentlichen Verfahrensregelungen des neuen Instruments in vielerlei Hinsicht offen. Weder macht der Vertragstext selbst eindeutige Vorgaben, noch lassen sich aus den Beratungen des Verfassungskonvents bzw. der Regierungskonferenz Konkretisierungen ableiten. Ebenso wenig hat sich in der

1 Vgl. Kaufmann/Waters, *Direct Democracy*, 2004, S. 33ff.

2 Vgl. Gemeinsame Erklärung der Europaausschüsse des Deutschen Bundestages, des polnischen Sejm und der französischen Nationalversammlung, Warschau, vom 16.06.2003; Fritz-Vannahme, Ein Leibchen für jede Größe, in: *Die Zeit*, Ausgabe 26/2003 vom 18.06.2003; Regierungserklärung von Bundesaußenminister Fischer vor dem Deutschen Bundestag vom 26.06.2003.

rechtswissenschaftlichen Literatur bislang eine klärende Auseinandersetzung mit den entsprechenden Fragen entwickelt. Angesichts dessen soll die vorliegende Arbeit den Rahmen und den Inhalt dieses kollektiv von den Unionsbürgern gegenüber der Europäischen Kommission wahrzunehmenden Anregungsrechts näher bestimmen.

1. Historische Entwicklung der Norm

Der Regelung des Art. 11 Abs. 4 EUV liegen zwar in erster Linie die Beratungen des Verfassungskonvents zugrunde, jedoch lassen sich weitaus frühere Ansätze für ein derartiges Instrument finden.³ So legten Österreich und Italien im Vorfeld der Regierungskonferenz von 1996, die zum Vertrag von Amsterdam führte, Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Unionsbürgerschaft vor, die auch eine Ergänzung des Petitionsrechts enthielten. Dem damaligen Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sollte ein Art. 8e hinzugefügt werden, nach dem die „Unionsbürger [...] mittels eines in Artikeln abgefassten Vorschlages, der die Unterschrift von mindestens einem Zehntel der Wahlberechtigten von zumindest drei Mitgliedstaaten trägt, die Verabschiedung europäischer Rechtsnormen fördern“ konnten.⁴ Diese Anregung war an das Parlament zu richten, „das gemäß Art. 138b [EGV] verfährt.“⁵ Dieser Gedanke eines qualifizierten Petitionsrechts fand allerdings keinen Eingang in den Vertrag von Amsterdam.

Andere Überlegungen gingen in den Jahren 2001 und 2002 vom *Petitionsausschuss des Europäischen Parlamentes* aus. Dieser forderte in seinen jeweiligen Jahresberichten eine Ergänzung des primärrechtlichen Petitionsrechts dahingehend, dass die Unionsbürger über die Einreichung von Petitionen beim Europäischen Parlament Änderungen des Gemeinschaftsrechts mit initiieren können.⁶ So sollte die Kommission zu einer legislativen Initiative verpflichtet sein, wenn sie gemeinsam mit dem Petitionsausschuss die Nichteinhaltung einer Gemeinschaftsvorschrift feststellte.⁷ Auch dieser Vorstoß blieb jedoch ohne Folgen.

3 Epiney, Europäische Verfassung und Legitimation, in: Kadelbach, Europäische Verfassung, 2006, S. 46 Fn 41; vgl. ferner Grabitz/Schmuck/u.a., Direktwahl und Demokratisierung, 1988, S. 41.

4 Vgl. Übermittlungsvermerk der Regierungskonferenz vom 03.10.1996, CONF/3941/96.

5 Der österreichisch-italienische Vorschlag bezog sich noch auf ex-Art. 138 b EGV (Maastricht), dieser entspricht ex-Art. 192 Abs. 2 EGV (Nizza) bzw. Art. 225 AEUV.

6 Jahresbericht 2001 des Petitionsausschusses des Europäischen Parlamentes vom 27.11.2001, A5-0429/2001; Jahresbericht 2002 des Petitionsausschusses des Europäischen Parlamentes vom 17.07.2002, A5-0271/2002.

7 Vgl. insbesondere Jahresbericht 2001 des Petitionsausschusses des Europäischen Parlamentes, A5-0429/2001 (Gemelli), S. 9.

Eingang in das – sich derzeit noch im Ratifikationsprozess befindliche – europäische Primärrecht fand der Gedanke einer isolierten Bürgerinitiative erst durch den Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents zur Zukunft der Union, der vom Europäischen Rat von Laeken vom Dezember 2001 einberufen worden war.⁸ Allerdings spielte dieses Instrument auch in den Konventsberatungen zunächst keine wesentliche Rolle. Lediglich am Rande des Konvents gab es Bestrebungen von diversen Nichtregierungsorganisationen, die sich der Förderung der direkten Demokratie verschrieben haben, den zu entwerfenden Vertragstext mit plebiszitären Elementen anzureichern.⁹ Sie fanden hierzu die Unterstützung einiger Konventsmitglieder, ohne jedoch einen nachhaltigen Eindruck auf das Konventsgeschehen zu hinterlassen.¹⁰ Dementsprechend sah der zwischenzeitlich vom *Konventspräsidium* vorgelegte Textentwurf für den Titel „Das demokratische Leben der Union“ keine plebiszitären Elemente vor.¹¹ Der in diesem Entwurf bereits enthaltene Artikel über den „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ war vielmehr nur allgemein auf den öffentlichen Dialog mit den „Bürgern und den repräsentativen Verbänden“ ausgerichtet.

Erst hieran anschließend gab es im April 2003 eine Reihe von Änderungsanträgen, die sich in unterschiedlicher Weise für die Einführung von Bürgerinitiativen und Bürgerbegehren sowie von europäischen Referenden aussprachen.¹² Auf den Plenarsitzungen vom 24. und 25. April 2003 wurden ebenfalls entsprechende Forderungen erhoben, ohne dass sich allerdings hierzu – trotz einiger auch kritischer Stimmen – eine lebendige Debatte entwickelte.¹³ Die entsprechenden Änderungsanträge konnten sich im Präsidium unter *Giscard d'Estaing* ebenfalls nicht durchsetzen.¹⁴

8 „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“, Anlage I der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Laeken vom 14./15.12.2001, SN 300/1/01 Rev. 1.

9 Vgl. die Darstellung von Efler, A rollercoaster ride, in: Kaufmann/Lamassoure/Meyer, *Transnational Democracy*, 2003, S. 47ff.

10 Ebenda.

11 Vgl. den Vertragstextentwurf vom 28.05.2003, CONV 724/1/03 REV 1.

12 Vgl. Übersicht des Sekretariats vom 15.04.2003, CONV 670/03, S. 2; die Änderungsanträge stammten von Borrell Fontelles/u.a., Lamassoure, Voggenhuber/u.a., Einem/Berger und Kaufmann; Voggenhuber brachte seinen Änderungsvorschlag (gemeinsam mit Lichtenberger) zu einem späteren Zeitpunkt ein weiteres Mal erfolglos ein.

13 Vgl. Synthesebericht des Sekretariats über die Plenartagung vom 24. und 25.06.2003, CONV 696/03; Redebeiträge kamen gemäß dem Protokoll der Plenarsitzung vom 24.04.2003 von Einem (protokolliert unter Nr. 4-037), Athansium (048), Kirkhope (058), Carnero González (068), Carey (069), Lamassoure (075), Borell Fontelles (077), Meyer (090), Severin (093) und Abitbol (Nr. 4-100); kritisch äußerten sich McAvan (046), Fayot (081) und Wittbrod (103). Im Zusammenhang mit dem Austritt aus der Union wurden Referenden gemäß dem Protokoll der Plenarsitzung vom 25.04.2003 ebenfalls angesprochen von Bonde (Nr. 5-013), Gormley (074), Liepina (076), Abitbol (080), Duhamel (085) Lamassoure (094) und Roche (095); kritisch hingegen Fogler (068).

14 Vgl. den Vertragstextentwurf des Präsidiums vom 28.05.2003, CONV 724/1/03 REV 1.

In der Schlussphase des Konvents im Juni 2003 gab es erneut einige Vorstöße von Konventsmitgliedern zur Einbeziehung plebiszitärer Elemente in den langsam Gestalt annehmenden Vertragsentwurf.¹⁵ So schlug *Sylvia-Yvonne Kaufmann* vor, in Art. I-45 Abs. 3 des Vertragsentwurfs auf europäische Petitionen und Referenden Bezug zu nehmen.¹⁶ *Lamassoure* sprach sich für die Abhaltung simultaner Referenden aus.¹⁷ Die Grundlage für die Aufnahme des Art. I-46 Abs. 4 EVV (Konvent) legte schließlich der Vertreter des Deutschen Bundestages, *Jürgen Meyer*, mit seinem am 5. Juni 2003 im Plenum geäußerten Vorschlag.¹⁸ Danach sollte „ein Bürgerbegehren [eingeführt werden], das sich an die Kommission richtet und diese, ähnlich wie es das Europäische Parlament bereits kann, zur Einleitung einer näher bezeichneten Gesetzesinitiative auffordert. Die Einzelheiten sollen durch ein europäisches Gesetz geregelt werden.“ Zur Begründung führte er an, dass der Konvent „bei Aufnahme dieses Vorschlags in die Verfassung [...] überzeugend sagen [könne], dass wir in Europa mehr Demokratie wagen wollen.“

Der von ihm formell eingereichte Änderungsantrag enthielt in seinen wesentlichen Merkmalen bereits die Struktur des späteren Art. I-46 Abs. 4 EVV (Konvent).¹⁹ *Meyer* hatte mit der Unterstützung von Vertretern diverser Nichtregierungsorganisationen²⁰ insgesamt 69 Unterschriften von Konventsmitgliedern für seinen Vorschlag gesammelt. Die angefügte Begründung stellte darauf ab, dass diese Regelung die Wirkung habe, Europa gemäß der Empfehlung des Europäischen Rates von Laeken näher an die Bürgerinnen und Bürger zu bringen. Sie stelle daher einen großen Schritt in der Demokratisierung der Union dar. Weiter führte *Meyer* in der Begründung aus, dass hierdurch das Petitionsrecht zu einem Recht der Bürger erweitert würde, legislative Vorschläge an die Kommission zu richten. Diese hätte sodann zu entscheiden, ob sie gesetzgeberisch tätig werden

15 Vgl. Synthesebericht des Sekretariats über die Plenartagung vom 05.06.2003, CONV 798/03, S. 3. Redebeiträge kamen gemäß dem Protokoll der Plenarsitzung vom 05.06.2003 von Kaufmann (protokolliert unter Nr. 4-034), *Lamassoure* (043) und *Meyer* (062); vgl. ferner: *Peters CMLRev* 2003, S. 44, Fn 27.

16 Vgl. die zusammenfassende Darstellung des Sekretariats vom 04.06.2003, CONV 779/03, S. 25; hierzu auch der Redebeitrag von Kaufmann, Protokoll der Plenarsitzung vom 05.06.2003 (Nr. 4-034).

17 Protokoll der Plenarsitzung vom 05.06.2003 (Nr. 04-043).

18 Protokoll der Plenarsitzung vom 05.06.2003 (Nr. 04-062); vgl. zudem Synthesebericht des Sekretariats über die Plenartagung vom 05.06.2003, CONV 798/03, S. 3; vgl. *Meyer*, Entwurf eines Vertrages, in: *Schwarze*, Verfassungsentwurf, 2004, S. 438.

19 Änderungsantrag abrufbar unter <http://european-convention.eu.int/> / „Änderungsvorschläge“ / „Artikel 46: Grundsatz der partizipatorischen Demokratie“ / „Suggestion for amendment by Prof. Dr. Jürgen Meyer“.

20 Vgl. die Darstellung von *Efer*, A rollercoaster ride, in: *Kaufmann/Lamassoure/Meyer*, *Transnational Democracy*, 2003, S. 47ff.

wolle oder nicht. Schließlich sei es für ein effektives Verfahren sehr wichtig, dass die Schwellen für die zu sammelnden Unterschriften nicht zu hoch seien.

In seinen Vorschlägen zu Teil I und IV des Vertragsentwurfes hatte das *Präsidium des Konvents* den Vorschlag eines Bürgerbegehrens indes zunächst nicht aufgenommen.²¹ Im ersten Teil der Plenarsitzung vom 11. Juni 2003, in der die Konventsmitglieder die für sie in der Schlussphase wichtigen Gesichtspunkte herausstellen konnten, wies *Meyer* daher erneut auf den Gedanken einer Bürgerinitiative und deren Unterstützung durch eine „deutliche Mehrheit der Delegierten dieses Konvents“ hin.²² *Lamassoure* unterstützte diesen Vorschlag eines *droit de pétition* ebenfalls, wobei er das Länderquorum mit acht Staaten angab.²³

Der Vorschlag eines derartigen Rechts der Unionsbürger wurde sodann in einen Katalog von mehreren Forderungen aufgenommen, die von den Vertretern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente während einer Unterbrechung der Plenarsitzung vom 11. Juni 2003 für die letzte Verhandlungsrunde mit dem Konventspräsidium zusammengestellt wurde.²⁴ Neben bedeutenden institutionellen Änderungsbegehren stellte die Forderung nach einer Bürgerinitiative eine Überlegung dar, die vor allem auf die Schaffung von für die Bürger greifbaren und symbolischen Elementen ausgerichtet war.²⁵ Gleichwohl gingen in der anschließenden Plenarsitzung des Konvents am Abend des 11. Juni 2003 *Méndez de Vigo* als Sprecher für die parlamentarischen Konventsmitglieder sowie zwei weitere Delegierte nur sehr am Rande auf dieses Instrument ein.²⁶

Am 12. Juni 2003 fand schließlich die vorerst letzte Sitzung des *Präsidiums* statt, auf der es insbesondere die Übernahme jener Forderungen der Parlamentarier und somit auch den Gedanken einer Bürgerinitiative diskutierte. Ungeachtet der geringen Aufmerksamkeit, die dieses Instrument zuvor erhalten hatte, wurde es in den abschließenden Entwurf des *Präsidiums* für einen europäischen Verfassungsvertrag aufgenommen. Bei dessen Vorstellung am Abend des 12. Juni 2003

21 Vgl. den Vertragstextentwurf des *Präsidiums* vom 28.05.2003, CONV 724/1/03 REV 1

22 Vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 11.06.2003, Redebeitrag Nr. 03-014.

23 Vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 11.06.2003, Redebeitrag Nr. 03-028.

24 Die Forderungen der Komponenten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente wurden am 11. Juni 2003 im Plenum von *Méndez de Vigo* vorgestellt: Eine Änderung der Präambeln, insbesondere vor dem Hintergrund der Diskussion über einen Gottesbezug, die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes, die Aufgabe des Europäischen Rates und dessen Präsidenten, die Rotation in den Ratsformationen, die Einführung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, die Funktion und Zusammensetzung der Kommission sowie die Einführung der Bürgerinitiative; vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 11.06.2003 (Nr. 03-043).

25 Nach *Lamassoure* MdEP handelte es sich um einen relativ moderaten, aber symbolisch sehr wichtigen Vorschlag, vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 11.06.2003 (Nr. 03-028).

26 Vgl. gemäß dem Protokoll der Plenarsitzung vom 11.06.2003 die Redebeiträge von *Méndez de Vigo* (protokolliert unter Nr. 03-043), *Voggenhuber* (048) und *Severin* (059).

unterstrich der Konventspräsident *Giscard d'Estaing*, dass diese Regelung – deren Aufnahme nicht einfach gewesen sei – das Initiativmonopol der Kommission nicht berühre.²⁷

Zu der überraschenden Aufnahme der Bürgerinitiative in den abschließenden Entwurf des Konventes dürfte wesentlich die abstrakte und offene Formulierung des *Meyer'schen* Vorschlags beigetragen haben, der die weiteren Bedingungen und Verfahren – durchaus im Sinne eines an der Spitze der Normenhierarchie stehenden Verfassungsvertrages – einem Ausführungsgesetz übertrug. Dies lenkte die Aufmerksamkeit allein auf die grundsätzliche Befürwortung einer isolierten Bürgerinitiative. Zudem sprach es das Verlangen des Konvents an, seinem Beratungsergebnis genügend Symbolkraft gegenüber der europäischen Öffentlichkeit mit auf den Weg zu geben. Der schlussendliche Erfolg im Konventsverfahren wurde sodann dadurch maßgeblich befördert, dass die Bürgerinitiative Teil der „Forderungen in letzter Minute“ der Europa- und Nationalparlamentarier wurde. In der hektischen Schlussphase des Konvents gelang es den Kritikern dieser Regelung offenbar nicht mehr, einen Widerstand gegen diese Regelung zu organisieren, da zeitgleich eine Reihe anderer und weiter reichender Entscheidungen auf der Tagesordnung stand. Zudem ließ der *Meyer'sche* Vorschlag erkennen, dass die Bürgerinitiative als im Ergebnis unverbindliches Instrument angedacht war, so dass das Initiativmonopol der Kommission nicht gefährdet erschien.

In der anschließenden Regierungskonferenz wurden lediglich geringfügige redaktionelle und juristische Änderungen vorgenommen. So wurde klargestellt, dass die Aufforderung sich auf einen Bereich richten muss, in dem die Kommission über Befugnisse verfügt.²⁸ Die von der Slowakei beantragte Festlegung des Länderquorums wurde hingegen nicht vorgenommen.²⁹ Die somit im Vertrag über eine Verfassung für Europa enthaltene Regelung wurde nach den negativen Ausgängen der Vertragsreferenden in Frankreich und den Niederlanden nahezu unverändert in den Vertrag von Lissabon übernommen; lediglich die Ausgestaltungsermächtigung des Art. I-47 Abs. 4 S. 2 EVV wurde nicht mehr in Art. 11 Abs. 4 EUV, sondern im Zusammenhang mit den weiteren Unionsbürgerrechten in Art. 24 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verortet.

27 Vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 12.06.2003, Redebeitrag Nr. 04-046.

28 Vgl. die Anmerkungen der Gruppe der Rechtsexperten vom 06.10.2003, CIG 04/03, S. 111.

29 Vgl. den Antrag vom 24.10.2003, CIG 37/03.

2. Ausgangspunkt und Gang der Untersuchung

Mit der vorliegenden Arbeit wird untersucht, ob und inwieweit sich der Gedanke einer Europäischen Bürgerinitiative, wie ihn Art. 11 Abs. 4 EUV zum Ausdruck bringt, in das supranationale Primärrecht einordnen lässt. Zudem werden die von den Verfassungsgebern sowohl im Wortlaut als auch in der historischen Entwicklung der Norm offen gelassenen Verfahren und Bedingungen für eine Bürgerinitiative im Sinne des Art. 11 Abs. 4 EUV näher bestimmt.

Diese Untersuchung steht dabei vor der Herausforderung, dass die Entwicklung des europäischen Primärrechts derzeit noch im Fluss ist. In der weit überwiegenden Anzahl der Mitgliedstaaten besteht zwar der politische Wille, die Union auf ein neues rechtliches Fundament zu stellen, eine Ratifikation des Vertrages von Lissabon durch sämtliche Mitgliedstaaten gelang jedoch insbesondere wegen des negativen Ausgangs des irischen Referendums vom 12. Juni 2008 nicht. Trotz seines nunmehr ungewissen rechtlichen und politischen Schicksals stellt der Vertrag von Lissabon aber weiterhin den zentralen Referenzpunkt in der Debatte über die Weiterentwicklung der europäischen Verträge dar und soll deshalb als rechtliche Grundlage für die vorliegende Untersuchung dienen.³⁰ Auf die korrespondierenden Normen des EUV (Nizza) und des EGV wird an geeigneter Stelle verwiesen, denn sie prägen oftmals Gestalt und Inhalt der durch den Vertrag von Lissabon veränderten Normen. Auf die bereits entwickelte und gefestigte Auslegung des bisherigen Primärrechts kann regelmäßig zurückgegriffen werden.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die Darstellung des vertraglichen Rahmens, der für die Einordnung einer Bürgerinitiative zur Verfügung steht. Im Rahmen dieser Untersuchung sind dabei die mit dem Vertrag von Lissabon bereits eingefügte Regelung des Art. 11 Abs. 4 EUV sowie deren Rückwirkungen auf das übrige Primärrecht auszublenden. Aufgrund der prinzipiellen Gleichrangigkeit der in der supranationalen Rechtsordnung bestehenden Normen³¹ könnten nämlich einem primärrechtlich bereits verankerten Bürgerinitiativrecht andere Vertragsnormen nicht entgegengehalten werden. Erst unter Beachtung dieser Prämisse können Bestand und Reichweite leitender europäischer Verfassungsprinzipien – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie Funktionsfähigkeit der Union und ihrer Organe – als primärrechtliche Fundamente für die Einführung einer

30 Vgl. Schorkopf, Maßstäbe für die Entwicklung der institutionellen Architektur, Vortragsmanuskript 2008, S. 4, wonach der Vertrag von Lissabon weiterhin die Blaupause des politisch Möglichen im Verbund der mitgliedstaatlichen Regierungen und europäischen Organe geblieben ist.

31 Vgl. Streinz, Europarecht, 2008, Rn 405.

Bürgerinitiativregelung herausgearbeitet werden.³² Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf das europäische Demokratieprinzip gelegt werden, denn die Einführung der hier behandelten Regelung wurde vor allem unter dem Gesichtspunkt der Schaffung einer demokratischeren Union vorangetrieben. Zudem bleibt das Demokratieprinzip auch für die institutionelle Einordnung der Europäischen Bürgerinitiative maßgeblich, denn diese kann nur vor dem Hintergrund der etwaigen demokratischen Legitimationsbedürftigkeit der von den Unionsbürgern eingereichten Anregung vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist wesentlich, dass das Demokratieprinzip zwischen der legitimationsbedürftigen Ausübung von Hoheitsgewalt einerseits und der hiervon nicht erfassten, unverbindlichen Beteiligung am rückkoppelnden Diskurs zwischen Bürger und Herrschaftsebene andererseits unterscheidet.

Im weiteren Gang der Untersuchung ist sodann – weiterhin auf der Basis des Vertrages von Lissabon – die Grundsatzfrage zu beantworten, ob und inwieweit die verfassungsrechtlichen Prinzipien sowie das institutionelle Gefüge der Union eine Bürgerinitiativregelung zulassen, die als Ausdruck des demokratischen Prinzips verstanden werden kann und die zu keinen grundlegenden Regelungskonflikten führt. Dabei soll die konkrete Regelung des Art. 11 Abs. 4 EUV nicht nur im Hinblick auf den anzulegenden Prüfungsmaßstab weiterhin außer Betracht bleiben, sondern sie soll zunächst auch nicht zum Gegenstand der Untersuchung gemacht werden. Vielmehr ist die Antwort ausgehend vom hinter dieser Norm stehenden Kerngedanken eines Bürgerinitiativrechts zu entwickeln, der den Willen der Vertragsparteien zum Ausdruck bringt, das institutionelle System der Union um ein kollektives Anregungsrecht der Unionsbürger zu ergänzen, und der in der Vertragsnorm erst seine weitere Ausgestaltung findet. Dieses von den konkreten Vorgaben des Vertragstexts entkoppelte Vorgehen erlaubt es, die in die Schlussphase der Konventsdebatte hineingetragene Überlegung einer Bürgerinitiative in ihren Strukturen umfassend zu beleuchten. Auf diese Weise können grundlegende Ausgestaltungsfragen, die im Hinblick auf Art. 11 Abs. 4 EUV nur inzident und im Rahmen der Auslegungsgrenzen aufgeworfen werden könnten, selbständig und umfassend betrachtet werden.

Jener Kerngedanke des Bürgerinitiativrechts wird geprägt durch die Gesichtspunkte des Einwirkungsanspruchs auf die hoheitliche Meinungsbildung, der kollektiven Unterstützung und einer gewissen Themensensibilität. So findet sich in der Überlegung eines Bürgerinitiativrechts erstens die Vorstellung, dass den Unterstützern eines bestimmten politischen Anliegens die Möglichkeit gegeben

32 Vgl. zur Bedeutung von Verfassungsprinzipien als allgemeiner Rahmen und Kriteriengeber für die Gestalt des Rechtssetzungsverfahrens: Bogdandy, Gubernative Rechtsetzung, 2000, S. 25f.

werden soll, auf die europäische Willensbildung einzuwirken. Sie sollen eigene Vorstellungen und Regelungsbegehren in die supranationalen Entscheidungsprozesse einspeisen können. Diese Verwurzelung des Bürgerinitiativrechts im Bereich der politischen Meinungsfindung der Bürger kommt bei der konkreten Ausgestaltung des Art. 11 Abs. 4 EUV darin zum Ausdruck, dass sie auf einer freiwilligen Unterstützung aufbaut, die sich nicht an einer hoheitlichen Themenvorgabe orientiert oder bestimmte Betroffenheitskriterien zum Partizipationserfordernis erhebt. Ferner zeigt sie sich darin, dass nach Art. 11 Abs. 4 EUV eine Bürgerinitiative an die Kommission zu richten ist, die über die Initiativbefugnis zu neuen Rechtssetzungsverfahren verfügt und somit die europäische Agenda bestimmen kann. Zum Kerngedanken des Bürgerinitiativrechts zählt zweitens, dass eine Bürgerinitiative von einer qualifizierten Anzahl von Personen unterstützt werden muss. Dieses hebt sie aus den zunächst grundrechtlich abgesicherten Partizipationsrechten heraus und eröffnet die Diskussion um einen weitergehenden Teilhabeanspruch an der Ausübung öffentlicher Gewalt, insbesondere in Konkurrenz zu den bestehenden Repräsentativorganen der Kommission, des Rates und des Parlaments. Der dritte grundlegende Gesichtspunkt eines Bürgerinitiativrechts ist schließlich, dass es aufgrund der breiten Unterstützerzahl und der institutionellen Anbindung die Frage nach den auf diese Weise verfolgbareren Themen stellt. Dabei geht es nicht nur um ein hinreichend konkret umrissenes Vorbringen, sondern auch um eine gewisse Sensibilität hinsichtlich möglicher Anregungsgegenstände. Dies folgt aus der politischen Bedeutung, die eine erfolgreiche Bürgerinitiative ungeachtet ihrer Rechtswirkungen erreichen kann und mit der die Unionsbürger das repräsentative Entscheidungssystem der Union herausfordern können.

Dieser Kerngedanken einer Bürgerinitiative lässt sich in zwei grundsätzlich unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten betrachten, die sich aufgrund der etwaigen Legitimationsbedürftigkeit eines Partizipationsinstruments ergeben. Demgemäß wird zunächst eine Bürgerinitiative in ihrer Ausgestaltung als Rückkopplungsinstrument ohne Bindungswirkung gegenüber der Kommission in den Blick genommen. Es soll dabei bestimmt werden, ob und inwieweit sich die einzelnen Elemente des kollektiven Anregungsrechts gemäß der Begründung für das europäische Bürgerinitiativrecht mit den eingangs bestimmten leitenden Verfassungsprinzipien in Übereinstimmung bringen lassen, also sowohl als Ausprägung des Grundsatzes des Demokratie verstanden werden können als auch mit den weiteren Prinzipien nicht in Konflikt geraten. Außerdem soll der Versuch unternommen werden, eine unverbindliche Bürgerinitiative in das etablierte System von Bürgerrechten schlüssig einzuordnen. Anschließend ist sodann die Konstellation einer Bürgerinitiative zu betrachten, die gegenüber der Kommission Bindungswirkung zu entfalten vermag. Auch hierbei sind wiederum die

Wechselwirkungen mit grundsätzlichen primärrechtlichen Vorgaben zu klären sowie der institutionelle Rahmen eines solchen plebiszitären Elements auf supranationaler Ebene zu bestimmen.

Auf der Grundlage der sich hieraus ergebenden Erkenntnisse ist schließlich vom abstrakten Kerngedanken einer europäischen Bürgerinitiative wieder zur konkreten Regelung des Art. 11 Abs. 4 EUV zurückzukehren, um die Neuregelung des Vertrages von Lissabon in den primärrechtlichen Rahmen einzuordnen und die von der Vertragsnorm noch unbeantwortet gelassenen Ausgestaltungsfragen einer Klärung zuzuführen.

Abschließend soll sodann ein Ausblick gewagt werden, mit dem sowohl auf die grundsätzliche Bedeutung des Art. 11 Abs. 4 EUV als auch auf jene Ausgestaltungsfragen eingegangen wird, die unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keiner eindeutigen Lösung zugeführt werden konnten.

Kapitel II. Leitende verfassungsrechtliche Prinzipien

Für die Frage, ob und inwieweit die rechtliche Gestalt der Union die Einführung einer Bürgerinitiativregelung überhaupt zulässt, kommt es auf den vom europäischen Primärrecht eröffneten Regelungsrahmen an. Von besonderer Bedeutung sind hierbei die die Strukturen der supranationalen Rechtsordnung bestimmenden Verfassungsprinzipien.

1. Die Demokratie als Verfassungsprinzip

Da den Unionsbürgern mit einem Bürgerinitiativrecht vermehrte Partizipationsmöglichkeiten gegeben werden sollen, ist zunächst das Demokratieprinzip in den Blick zu nehmen.³³ Es kann für die Herrschaftsausübung auf Unionsebene grundsätzlich Anwendung finden, denn bei der Union handelt es sich um eine eigenständige Herrschaftsordnung, die sowohl Grundfreiheiten und Grundrechte gegenüber dem Unionsbürger garantiert als auch den Unionsbürger zum unmittelbaren Adressaten von begünstigenden und belastenden Regelungen macht.³⁴ Darüber hinaus bedarf es jedoch auch einer rechtlichen Verankerung der Demokratie als Verfassungsprinzip der Union.

a. Das Demokratieprinzip im Völkerrecht

Als unergiebigere Rechtsquelle für ein auf die Union anwendbares Demokratieprinzips erweist sich allerdings das Völkerrecht. So verbleibt die Union als vertraglicher Zusammenschluss europäischer Staaten und trotz des immer dichter werdenden Kooperationsgeflechts zwar im völkerrechtlichen Status einer inter-

33 Vgl. Redebeitrag von Meyer in der Plenarsitzung des Konvents vom 05.06.2003, Protokoll, Redebeitrag Nr. 04-062, wonach bei Aufnahme einer Bürgerinitiative in das Primärrecht überzeugend gesagt werden könne, dass Europa mehr Demokratie wagen wolle.

34 Kluth, Demokratische Legitimation, 1995, S. 45ff ; vgl. EuGH Rs. 26/62, Slg. 1963, S. 1, 25 [Van Gend en Loos]; Classen AöR 1995, S. 240; Huber, Demokratie ohne Volk, in: Drexler, u.a., Europäische Demokratie, 1999, S. 31; Hertel, Supranationalität als Verfassungsprinzip, 1999, S. 140; Steinberger VVDStRL 50 (1991), S. 24ff; vgl. ferner zur Durchbrechung der Impermeabilität der staatlichen Souveränität: Kriele, Staatslehre, 2003, S. 64.

nationalen Organisation,³⁵ das auf sie mithin anwendbare allgemeine Völkerrecht enthält jedoch keinen Rechtsgrundsatz der Demokratie, der internationale Organisationen zu demokratischen Strukturen verpflichtete.³⁶ Auch aus der Aufwertung der Individuen durch den Schutz elementarer Menschenrechte lässt sich kein entsprechendes Demokratisierungsgebot ableiten.³⁷

Ein umfassendes Verfassungsprinzip der Demokratie ergibt sich für die Union auch nicht aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Zwar verpflichten sich die Vertragsparteien nach Art. 3 EMRK/1. ZP, „in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaft gewährleisten.“ Diese Regelung, die sich sowohl formell als auch historisch zunächst nur auf die Vertragsstaaten bezog,³⁸ lässt sich jedoch nicht in umfassender Weise auf das institutionelle Gefüge der Union anwenden.³⁹ Obwohl die Union gemäß Art. 6 Abs. 2 EUV der EMRK beitrifft und die Vertragsstaaten mit ihrem Beitritt zur Union verpflichtet sind, für eine konventionskonforme Ausgestaltung der Unionsgewalt zu sorgen,⁴⁰ ist der Regelungsgehalt dieser Norm an die supranationalen Besonderheiten anzupassen und dabei auf das unmittelbar gewählte Parlament funktional zu begrenzen. Diese restriktive Auslegung des Art. 3 EMRK/1. ZP folgt aus dem Umstand, dass diese Norm sowohl von ihrer Konzeption als auch von ihrem Wortlaut her auf das verfassungsstaatliche Modell eines unmittelbar gewählten Hauptlegislativorgans ausgerichtet ist. Sie ist von vornherein nicht in der Lage, die supranationale Besonderheit des Dualismus von Rat und Parlament zu erfassen, sondern beschränkt ihren Blickwinkel auch auf der europäischen Ebene allein auf das unmittelbar gewählte Parlament.

35 Vgl. BVerfGE 89, 155, 190 [Maastricht]; EuGH Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1251, 1269 [Costa/E.N.E.L.]; Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rn 30, 35 [EWR I]; Fischer/Köck, Völkerrecht, 2004 Rn 7; Randelzhofer, Demokratiedefizit, in: Hommelhoff/Kirchhof, Staatenverbund, 1994, S. 40; Streinz-Kokott Art. 281 EGV Rn 12.

36 Bleckmann, Gemeinschaftsrecht, 1986, S. 160; Doehring, Völkerrecht, 2004, Rn 239; Randelzhofer, Demokratiedefizit, in: Hommelhoff/Kirchhof, Staatenverbund, 1994, S. 40; Tiedtke, Demokratie, 2005, S. 46ff; aus der älteren Literatur: Friauf DVBl. 1964, S. 781.

37 Sofern sich Demokratisierungspflichten im allgemeinen Völkerrecht entwickeln, erfassen diese zunächst nur die Nationalstaaten: vgl. Ipsen, Völkerrecht, 2004, § 30 Rn 6ff.

38 Vgl. Grabenwarter, EMRK, 2008 § 4 Rn 5; Hilf, Europäische Union, in: FS Bernhardt, 1995, S. 1197f; die in der Literatur umstrittene Frage der Zulässigkeit eines Beitritts der (damaligen) Gemeinschaft zur EMRK wurde vom EuGH kompetenzrechtlich verneint, vgl. EuGH, Gutachten 2/94, Slg. 1996, S. I-1759; Grabenwarter, EMRK, 2008 § 4 Rn 18 m.w.N.

39 Vgl. Tiedtke, Demokratie, 2005, S. 60f.

40 EGMR EuGRZ 1999, S. 201 [Matthews/Vereinigtes Königreich]; Bröhmer ZEuS 1999, S. 215; vgl. Frowein/Peukert-Frowein Art. 3 des 1. ZP Rn 2; Ress ZEuS 1999, S. 229.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Urteil des *EGMR* in der Sache „*Matthews/Vereinigtes Königreich*“.⁴¹ Zwar erkennt der Straßburger *Gerichtshof* mit dieser Rechtsprechung das durch die jeweiligen Verfassungsstrukturen bedingte horizontale und vertikale Nebeneinander verschiedener gesetzgebender Organe an und spricht dem Europäischen Parlament den Charakter einer gesetzgebenden Körperschaft i.S.d. Art. 3 EMRK/1. ZP zu.⁴² Über das Parlament hinausgehende institutionelle Folgerungen lassen sich hieraus indes nicht ableiten, denn der *EGMR* betrachtet das Parlament von vornherein als einziges für eine Legitimationsfunktion i.S.d. Art. 3 EMRK/1. ZP in Frage kommendes Unionsorgan.⁴³ Entgegen der Ansicht von *Wolf*⁴⁴ eignet sich diese Norm daher nicht als Anknüpfungspunkt für eine umfassende Übertragung des konventionsrechtlichen Demokratieprinzips auf die Unionsebene; auch aus der EMRK folgen mithin keine primärrechtlichen Vorgaben für die Einführung oder die Ausgestaltung einer Europäischen Bürgerinitiative.

b. Das Demokratieprinzip im europäischen Primärrecht

Demgegenüber lässt sich dem europäischen Primärrecht ein demokratisches Prinzip entnehmen, das auch über die vertraglichen Einzelregelungen hinaus eine eigenständige normative Bedeutung enthält. Dieses Demokratieprinzip der Union findet seine Grundlage in Art. 2 EUV sowie in einem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Demokratie.

aa. Art. 2 EUV (ex-Art. 6 Abs. 1 EUV (Nizza))

Nach Art. 2 S. 1 EUV „[sind] die Werte, auf die sich die Union gründet, [...] die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit [...]“. Art. 2 EUV schreibt damit den Inhalt des mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführten ex-Art. 6 Abs. 1 EUV (Nizza) fort, nach dem „die Union [...]“

41 Vgl. Bogdandy, Prinzipienlehre, in: ders., *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, S. 181, Fn 136; Härtel, *Europäische Rechtsetzung*, 2006, S. 46.

42 *EGMR* EuGRZ 1999, S. 203f [Matthews/Vereinigtes Königreich]; Winkler EuGRZ 2001, S. 20; vgl. Frowein/Peukert-Frowein Art. 3 des 1. ZP Rn 3; vgl. zudem die noch gegenteilige Auffassung der EKMR im Fall *Matthews/Vereinigtes Königreich* EuGRZ 1999, S. 206f.

43 So geht der Gerichtshof in seiner Entscheidung nicht davon aus, dass die Mitgliedstaaten nach Art. 3 EMRK/1. ZP verpflichtet sind, ein unmittelbar legitimiertes, zentrales Legislativorgan zu schaffen. Vielmehr betrachtete er allein das Parlament und prüft anhand dessen Kompetenzen, ob es als „gesetzgebende Körperschaft“ i.S.d. Art. 3 EMRK/1. ZP anzusehen ist.

44 Wolf ZEuS 2003, S. 388ff.