



Saar Blueprints

Eleftherios Petropoulos

Die Europäische Bürgerinitiative
im paneuropäischen Kontext:
Wo steht die direkte Demokratie in der EU
im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten?



Programm für
lebenslanges
Lernen

11 / 2016 DE

Zum Autor

Eleftherios Petropoulos LL.M., (petropoulos@europainstitut.de) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. Das Studium der Rechtswissenschaft hat er in Griechenland (Aristoteles Universität Thessaloniki) und Frankreich (Universität Straßburg) absolviert. Er erwarb einen LL.M. im Internationalen Privatrecht an der Eberhard Karls Universität Tübingen, sowie einen zweiten im Europäischen Recht (Europäisches Wirtschaftsrecht und Europäischer Menschenrechtsschutz) am Europa-Institut der Universität des Saarlandes.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Blueprints), welche von Jean-Monnet-Saar, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird. Die weiteren Titel der Serie können unter http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67 abgerufen werden.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren.

Herausgeber

Lehrstuhl Prof. Dr. Thomas Giegerich
Universität des Saarlandes
Postfach 15 11 50
66041 Saarbrücken
Germany

ISSN

2199-0050 (Saar Blueprints)

Zitierempfehlung

Petropoulos, Eleftherios, Die Europäische Bürgerinitiative im paneuropäischen Kontext: Wo steht die direkte Demokratie in der EU im Vergleich zu ihren Mitgliedstaaten, Saar Blueprints, 11/2016 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
A. Einführung - Direkte Demokratie: Was ist darunter zu verstehen?.....	6
I. Begrifflichkeiten.....	6
II. Historische Entwicklung und die Gegenwart – Direkte Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie	7
III. Die Formen der direkten Demokratie im modernen politischen Schema	7
1. Die (Volks-) Initiative	8
2. Das Referendum.....	9
IV. Die (Volks-)Initiative: Abgrenzung vom Petitionsrecht und vom Referendum	11
1. Die Initiative im Gegensatz zur Petition	11
2. Die Initiative und das Referendum (Volksentscheid)	12
B. Die Institution der Initiative in den Mitgliedstaaten	12
I. Überblick	12
II. Die Bürgerinitiative im Fokus. Wo und warum?	13
III. Rechtliche Kategorisierung der nationalen Modelle.....	16
IV. Inhalt und Themen einer Initiative	17
V. Rechtsvergleichende Betrachtung verfahrensrechtlicher Aspekte	17
VI. Die Institution der Initiative auf nationaler Ebene in der Praxis	19
VII. Exkurs A: Die direkte Demokratie in Deutschland.....	20
VIII. Exkurs B: Die direkte Demokratie in den EFTA-Staaten.....	21
C. Die Europäische Bürgerinitiative (EBI).....	22
I. Einleitung – Entstehungsgeschichte der EBI	22
II. Die Grundlagen der Europäischen Bürgerinitiative im Primärrecht	23
1. Die EBI als partizipatorisches und/oder direktdemokratisches Werkzeug	24
2. Abgrenzung der EBI von anderen Rechtsinstitutionen	25
3. Zwischenfazit: Die rechtliche Natur der EBI	26
III. Sekundärrechtliche Ausgestaltung der EBI	27
1. Einleitung	27
2. Verfahren	27
3. Inhalt einer EBI.....	28
IV. Die EBI in der Praxis	30
1. Überblick	30
2. Die „Erfolgsgeschichten“	31

3.	Die abgelehnten Initiativen	32
V.	Die Rolle der Kommission – Rechtsverbindlichkeit einer EBI	32
VI.	Rechtsschutz	35
D.	Vergleichung der EBI mit den nationalen direktdemokratischen Instrumenten	36
I.	Einleitung	36
II.	Rechtliche Natur	37
III.	Praktikabilität	37
1.	Recht auf Teilnahme an einer EBI	37
2.	Anzahl der Unterstützungsbekundungen – Zeitlicher Rahmen	38
3.	Vorstellung des Inhalts einer Initiative – Thematische Abdeckung.....	39
IV.	Praktische Anwendung	40
E.	Fazit: Die Rolle der EBI und die Zukunft der direkten Demokratie in der EU.....	40
I.	Die direkte Demokratie (in der Form der EBI) als Mittel zur Stärkung der demokratischen Legitimation der EU.....	40
II.	Die EBI als Mechanismus zur Entwicklung eines europäischen öffentlichen Raums..	43
III.	Gibt es „Raum“ für die Einschließung von weiteren Formen direkter Beteiligung der Bürger in der EU?	45

Vorwort

In Zeiten in denen sich Europa vor Herausforderungen sieht, die die Verlangsamung, den Rückzug oder sogar den Einsturz der Idee der Integration herbeiführen können,¹ wird der Frage der demokratischen Partizipation, Legitimation sowie der Vertretung der Bürger besondere Bedeutung beigemessen. Die Europäische Union hat sich im Laufe der Jahre in ein einzigartiges soziales, politisches und wirtschaftliches Gebilde entwickelt², das das Leben der Europäer in hohem Maße beeinflusst. Inwieweit dürfen aber diese einen Einfluss auf die Gestaltung der politischen Agenda ausüben? Inwieweit ermöglicht die EU ihren Bürgern, bei der Konzipierung und bei der Entscheidungsbildung durch direktdemokratische Mechanismen beizutragen?

Durch die Hervorhebung wichtiger Aspekte des Begriffs der *direkten* Demokratie,³ sowie die Erforschung von vergleichbaren politischen Werkzeugen auf nationaler Ebene,⁴ konzentriert sich diese Arbeit auf die Institution der *Europäischen Bürgerinitiative (EBI)* als Triebfeld zur „bottom-up“ Gestaltung der politischen Debatte und Rechtssetzung im Rahmen der Union. Im Anschluss zur Vorstellung dieses neuen Rechtsinstruments,⁵ werden wertvolle Schlussfolgerungen auf rechtsvergleichender Basis gezogen.⁶ Auf der Basis dieser Befunde, erzielt diese Arbeit eine Antwort dazu zu geben, inwieweit die EBI ein (wichtiges) Mittel zur Stärkung der demokratischen Legitimation bzw. der Schließung des *demokratischen Defizits* der EU darstellen kann, insbesondere durch die Einführung von weiteren direktdemokratischen bzw. partizipatorischen Mechanismen (im Rahmen einer eventuellen Vertragsreform).⁷

¹ Neuestes Beispiel, das Urteil des britischen Volkes für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU.

² *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 6. Aufl. 2015, S. 20.

³ Kap. A.

⁴ Kap. B.

⁵ Kap. C.

⁶ Kap. D.

⁷ Kap. E. Die dargelegten Gedanken können nicht alle Aspekte dieses komplexen und umfangreichen Themas abdecken, daher wird sich diese Arbeit auf ausgewählte Fragen der Institution der EBI beschränken.

A. Einführung - Direkte Demokratie: Was ist darunter zu verstehen?

I. Begrifflichkeiten

„... *It is rather for us to be here dedicated to the great task remaining before us (...) and that government of the people, by the people, for the people shall not perish from the earth.*“⁸

Neben dieser lakonischen Definition *Lincolns*, kann man unter dem Begriff *direkte Demokratie* die Instrumente oder Prozesse -zusammenfassend Rechtsinstitute- bezeichnen, anhand denen der Bürger „*unmittelbar zu einem bestimmten Zeitpunkt konkrete Sachentscheidungen treffen oder solche Entscheidungen anregen kann und die(se Instrumente) als Ergänzung oder punktueller Ersatz repräsentativer Entscheidungsstrukturen im Gesetzgebungsprozess eingesetzt werden*“.⁹ Umstritten ist die Frage ob auch unmittelbare *Personalentscheidungen* (Direktwahl von Mitgliedern bzw. Amtsträgern eines Gremiums) als Beispiel direkter Demokratie gelten,¹⁰ insbesondere unter Berücksichtigung der Institution des *Recalls*,¹¹ das als Form der direkten Demokratie von wichtigem Teil der Theorie wahrgenommen wird.¹² Die Beantwortung dieser Frage gehört aber nicht zu dieser Arbeit.

⁸ *Lincoln*, Gettysberg Address v. 19.11.1863, <http://voicesofdemocracy.umd.edu/lincoln-gettysburg-address-speech-text/>, (14.08.2016).

⁹ *Vospornik*, Modelle der Direkten Demokratie Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2014, S. 114; siehe auch *Robertson*, Elemente der direkten Demokratie im Vertrag von Lissabon, JPR 2010 S. 134.

¹⁰ Zu dieser Problematik siehe *Vospornik*, (Fn. 9), S. 115; So auch *Langer*, Die Europäische Bürgerinitiative: Partizipativer Placebo oder direktdemokratischer Keimling?, in: Kübler/Stojanovic (Hrsg.) Demokratie in der Europäischen Union, Ein Schweizer Beitrag zur Debatte, 2014, S. 144; *Wollmann*, Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen, ApuZ 1999, S. 13; *Rux*, Direkte Demokratie in Deutschland: Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, 2008, S. 38f.

¹¹ Als *Recall* bezeichnet man die Abberufung eines gewählten Amtsträgers, siehe *Vospornik*, (Fn. 9), S. 115. Ausführlich dazu siehe *Qvortrup*, Direct Democracy, A comparative study of the theory and practice of government by the people, 2013, S. 74ff.

¹² Dafür *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 6; *Sousa Ferro*, Popular Legislative Initiative in the EU: Akea lacta Est, Yearbook of European Law 26/2007, S. 360; *Wollmann*, (Fn. 10), S. 13; Eher skeptisch *Kaufmann*, The „new“ participative paradigm. How the European Citizens' Initiative can become the standard bearer of 21th century super-democracy, in: Kaufmann/Pichler (Hrsg.) The European Citizens' Initiatives Into new democratic territory, 2010, S. 35; ablehnend *Kaufmann/Büchi/Braun*, Guidebook to Direct Democracy, In Switzerland and Beyond – The 2008 Edition, 2007, S. 191; unter Bedingungen *Decker*, Direkt-demokratische Verfahren im Regierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, in: Mörschel/Efler (Hrsg.) Direkte Demokratie auf Bundesebene Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem, 2013, S. 12.

II. Historische Entwicklung und die Gegenwart – Direkte

Bürgerbeteiligung und repräsentative Demokratie

Die Wurzeln der direkten Bürgerbeteiligung sind in der griechischen Antike zu finden. Die athenische Demokratie in der Form von *Solon* ist trotz ihrer -nach den heutigen Standards- Schwächen¹³ die Wiege dieser Staatsform.¹⁴ Im Laufe ihrer Entwicklung ist die Demokratie als Form direkter Teilnahme von wichtigen Denkern und Politikwissenschaftlern (siehe unter Anderem *N. Macchiavelli, J.-J. Rousseau* usw.) erforscht worden,¹⁵ jedoch hat sie heutzutage zugunsten der sog. *repräsentativen* Demokratie an Bedeutung verloren und steht nicht mehr im Vordergrund. Nichtsdestotrotz sind diese zwei Formen der Demokratie nicht gegensätzlich,¹⁶ sondern größtenteils komplementär, insbesondere wenn das Vertrauen der Bürger an ihre Vertreter ins Wanken gerät. Die „mangelnde Leistungsfähigkeit der repräsentativen Demokratie“¹⁷ führt zur Suche nach alternativen Formen der Machtteilung und Machtausübung, die eine aktivere Rolle der Bürger beim „decision-making“ ermöglichen. Die Formen direkter Beteiligung stellen eine Garantie bzw. ein Sicherheitsnetz dar, womit sich die soziale und politische Unzufriedenheit in geordneter Form ausdrücken kann.¹⁸ Sie ist ebenso ein Sprachrohr für soziale Bewegungen, das sowohl für die Herrscher als auch für die Herrschende (Gesellschaft) wichtig ist.¹⁹

III. Die Formen der direkten Demokratie im modernen politischen

Schema

Die Rolle der direkten Demokratie als „ultima ratio“²⁰ ist in zahlreichen Varianten zu finden. Sie ist als Teil eines bestimmten Bürgerpartizipationsrahmens, das von -meistens verfassungsrechtlichen- Rechtsnormen abgeleitet ist.²¹ Diese Schranken spiegeln die historischen, sozialen und politischen Prägungen der Rechtsordnungen wider.²² Die rechtsvergleichende Kategorisierung der unterschiedlichen Gestaltungsformen der direkten Bürgerbeteiligung auf internationaler Ebene ist keine leichte Aufgabe. Die Vielfalt der

¹³ Das *Demos* des Stadt-Staats von Athen schloss nur freie Männer ein. Frauen, Sklaven und aus anderen Städten stammende in Athen wohnhafte Griechen hatten keine bzw. sehr eingeschränkte politische Rechte. Die in der *Ekklesia tou Dimou* (Stadt-, Volksversammlung) zugelassenen Athener vertraten nicht mehr als 1/3 der gesamten Bevölkerung.

¹⁴ Etwa *Pallinger*, *Direct Democracy in Europe: Current Discussions*, Iustum Aequum Salutare, 2013, S. 28.

¹⁵ Ausführlich zur historischen Entwicklung siehe *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 13ff.

¹⁶ So etwa *Vospertnik*, (Fn. 9), S. 42.

¹⁷ *Bernhard*, *Direkte Demokratie wagen? Eine Bestandsaufnahme der Chancen und Gefahren*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 2012, S. 47.

¹⁸ *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 8.

¹⁹ *Bernhard*, (Fn. 17), S. 49.

²⁰ *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 8.

²¹ *Langer*, (Fn. 10), S. 144.

²² Zur Europa siehe *Schiller*, *Modern Direct Democracy in Europe – Dynamic Development on All Levels*, in: Lee/Kaufmann (Hrsg.) *Global Citizens in Charge – How Modern Direct Democracy Can Make Our Representative Democracies Truly Representative*, 2009, S. 132.

Institutionen, sowie die fehlende Einheit der verwendeten Terminologien erschweren das Ziehen von aussagekräftigen Schlussfolgerungen.²³ Aus diesem Grund ist die Einführung von Kriterien notwendig, um die relevanten politischen Formen „filtern“ zu können. In unserem Fall sind folgende Kriterien ausschlaggebend:

- Kriterium A: Initiator des in Frage gestellten „strittigen“ Gegenstands (z.B. Gesetzesvorschlag). Ist dieser das Volk (bzw. eine vorgesehene Anzahl von Wählern, die selbst ein Thema ansprechen möchten), dann handelt es sich um eine Institution die in die Kategorie der *Initiative* gehört. Liegt jedoch der Fall vor, in dem sich die Bürger gegen ein bereits existierendes Werk (siehe Gesetz) auflehnen, dann befinden wir uns im Bereich des *Referendums*. Hier übernehmen die Bürger zwar die Initiative (im weiten Sinne), aber nicht um ein eigenes Werk zu schaffen, sondern um die Entscheidungen der Exekutiven bzw. der Legislativen zu „korrigieren“.

- Kriterium B: Initiator des Verfahrens. Ist derjenige, der das (direktdemokratische) Verfahren aufnimmt. Das kann das Volk, ein Staatsorgan, oder das Gesetz sein das die Durchführung eines Verfahrens in einem bestimmten Fall vorsieht.

- Kriterium C: Der Entscheidungsträger. Das entscheidende Element ist hier, ob das Volk bzw. die Wähler die Möglichkeit bzw. die Kompetenz haben, die endgültige Antwort auf die im laufenden Verfahren gestellten Frage zu geben, oder diese Kompetenz einem repräsentativen Organ (siehe meistens das Parlament) gehört. Auf dieser Basis fokussieren wir uns auf zwei Hauptformen direkter Demokratie.²⁴

1. Die (Volks-) Initiative²⁵

Diese Form direktdemokratischer Beteiligung dient dazu, die Interessen eines Teiles der Wähler durch beispielsweise einen konkreten Gesetzgebungsvorschlag hervorzubringen. Im Lichte der oben erwähnten Kriterien kann dieser Anteil der Wähler als der Initiator des Vorschlags (Krit. A), sowie des Verfahrens (Krit. B) bezeichnet werden. Die endgültige Entscheidung wird entweder von der Gesamtheit der Wähler oder vom zuständigen

²³ Für einen Überblick siehe *Pallinger*, (Fn. 14), S. 30ff. Diese Arbeit basiert auf die Typologie von *Kaufmann* (Fn. 12), S. 37.

²⁴ Wir beschränken uns auf die zwei Formen direkter Demokratie, die notwendig für diese Arbeit sind. Zu diesen, kann man sowohl die *Petition* als die Möglichkeit eines oder mehrerer Bürger sich an das jeweilige Gesetzgebungs- bzw. Entscheidungsorgan (siehe v.A. das Parlament) zu wenden, um eine wichtige Angelegenheit vorzubringen auch (näher zur Abgrenzung mit der Initiative unter A.IV.1.), als auch das bereits erwähnte Instrument des *Recalls* hinzufügen.

²⁵ *Kaufmann*, (Fn. 12), S. 38f., oder „Citizens‘ Initiative“ nach *Schiller* (Fn. 22), S. 135.

Gesetzgebungsorgan (siehe Parlament) getroffen (Krit. C).²⁶ Die wichtigsten Versionen, die die Institution der *Initiative* einnehmen kann,²⁷ sind die Folgenden:

Die Erste davon ist die *Full-scale Initiative*.²⁸ In diesem Fall ist die Gesamtheit der Wähler anhand eines Volksentscheids dafür zuständig, über die Annahme bzw. die Ablehnung des Vorschlags zu entscheiden (siehe Krit. C). Die Einschaltung dieser Stufe folgt der Weigerung des jeweils zuständigen Gesetzgebungsorgans den Vorschlag in der ersten Phase zu billigen.²⁹ Die zweite Variante ist die *Agenda-Setting Initiative*.³⁰ Der Unterschied zur ersten Kategorie liegt darin, wer die endgültige Kompetenz zur Bestimmung der Zukunft des Vorschlags hat (Krit. C). Anstatt der Gesamtheit der Wähler ist das jeweils in der nationalen Verfassung vorgesehene Gesetzgebungsorgan maßgeblich. Zusammengefasst, ist das Krit. C dasjenige, das diese zwei Formen voneinander unterscheidet: Im ersten Fall, hat das Volk eine „volle“ Kompetenz und kann über seinen Vorschlag die Durchführung eines Volksentscheids fordern. Während im zweiten Fall bestimmt das repräsentative Organ souverän das Schicksal der Initiative. Für den Zweck dieser Arbeit wird diese Kategorie der Initiativen als „Initiativen im engeren Sinne“ bezeichnet.

2. Das Referendum³¹

Initiator des Vorschlags (Krit. A) ist hier das Gesetzgebungsorgan (bzw. die Exekutive im Falle einer strittigen Entscheidung). Initiator des Verfahrens (Krit. B) ist entweder eine Wählerzahl (die die Initiative genommen haben die existierende Regelung anzufechten) oder eben auch das Gesetz (*obligatorisches Referendum*). Am Ende des Verfahrens (Krit. C) wird entweder von den Bürgern oder vom Gesetzgebungsorgan die endgültige Entscheidung getroffen. Drei Hauptformen dieser Institution sind hier zu erwähnen:

²⁶ Kaufmann, (Fn. 12), S. 38.

²⁷ Weitere Formen einer Initiative sind etwa die *Citizens Initiative und Authorities Counter Proposal*, oder die *Authorities minority initiative* zu erwähnen. Näher dazu, siehe Kaufmann (Fn. 12), S. 38ff.

²⁸ Schiller/Setälä, *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Introduction, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 1. Inhaltlich vergleichbar sind die Begriffe *Citizens' Initiative (Popular Initiative)*, von Kaufmann (Fn. 12), S. 39f.; *Popular Initiative*, von Sousa Ferro, (Fn. 12), S. 360; *Direct Popular Initiative*, von Cuesta-Lopez, *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative, Perspectives on European Politics and Society*, 2012, S. 258f.

²⁹ Diese Form der Initiative entspricht u. A. dem deutschen *Volksbegehren*, Vospornik, (Fn. 9), S. 117.

³⁰ Aloisio/Grimaldi/Morelli/Padoa-Schioppa, *The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives*, in: Matarazzo (Hrsg.) *Democracy in the EU After the Lisbon Treaty*, 2011, S. 73. Inhaltlich vergleichbar sind die Begriffe *Agenda Initiative (Popular Initiative Proposal)* in Kaufmann, (Fn. 12), S. 40; *Popular Legislative Initiative* in Sousa Ferro, (Fn. 12), S. 357; *Indirect Popular Initiative* in Cuesta-Lopez, (Fn. 28), S. 258; *Volksinitiative* in Vospornik, (Fn. 9), S. 116.

³¹ So Kaufmann, (Fn. 12), S. 40f.; Aloisio/Grimaldi/Morelli/Padoa-Schioppa, (Fn. 30), S. 73; Schiller (Fn. 22), S. 134. Inhaltlich vergleichbar ist der Begriff *Plebiscite*, in Sousa Ferro, (Fn. 12), S. 360, sowie die deutsche Begriffe *Volksentscheid/Volksabstimmung* in Vospornik, (Fn. 9), S. 117; Rux, (Fn. 10), S. 39; sowie *Glombik*, Aus dem ABC der Europäischen Union: Europäische Bürgerinitiative, VR 2012, S. 415.

Die Erste ist das *Popular* oder *Citizen-initiated Referendum*.³² Eine Anzahl von Bürgern kann die Durchführung eines Volksentscheids über ein Thema fordern, wobei das zuständige Gesetzgebungsorgan diese Forderung nicht aufhalten darf. Die zweite Variante stellt das *Referendum Proposal* dar.³³ Im Gegensatz zum *Referendumsbegehren* ist die Durchführung eines Volksentscheids vom Willen des Gesetzgebungsorgans abhängig. In diesem Fall kommt der Vorschlag zur Durchführung des Volksentscheids entweder von einer Anzahl von Bürgern oder der Regierung,³⁴ die dadurch eine von ihr getroffene Entscheidung bestätigen möchte. In der Unterkategorie des *Obligatory Referendums*³⁵ ist die Durchführung des Volksentscheids weder von der Initiative eines Organs (Regierung, Parlament, Staatsoberhaupt) noch von einer Anzahl von Wählern abhängig ist, sondern in der Verfassung (bzw. in einer diesbezüglichen sekundärrechtlichen Regelung) vorgesehen ist.³⁶ Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass in allen drei Formen des *Referendums* (*Volksentscheids*) der Initiator des Vorschlags (Krit. A) nicht das Volk ist. Die vorgegebene Anzahl der Bürger ist lediglich der Initiator des direktdemokratischen Verfahrens (Krit. B) in der ersten (immer) und der zweiten (mit der erwähnten Ausnahme) Form. Im ersten und im dritten Fall haben die Bürger die Kompetenz eine Entscheidung zu treffen (Krit. C) (während im zweiten Fall das von den Bürgern eingeleitete Verfahren vom repräsentativen Organ gestoppt werden kann). Die erste Form ist unter den drei genannten Optionen das „stärkste“ institutionelle Werkzeug der Bürger.³⁷

Einige wichtige Bemerkungen zur Institution des *Referendums*: Der Begriff *obligatorisches* (mandatory) steht im Gegensatz zum Begriff *fakultativen* Referendum.³⁸ Der Unterschied liegt im potenziellen Charakter der Durchführung eines Volksentscheids. Entweder ist es von der Initiative des Volkes oder der Regierung abhängig oder es muss obligatorisch durchgeführt werden, wenn dieser im Gesetz vorgesehen ist. Auf der Basis der Durchführung des Volksentscheids, kann dieser als *vorgängig* (vor der Billigung des strittigen Gesetzes bzw. vor einer politischen Entscheidung), *nachträglich* (nach der Billigung, aber vor dem Inkrafttreten) oder *abrogativ* (nach dem Inkrafttreten und dadurch als das Gesetz

³² Kaufmann, (Fn. 12), S. 40. Inhaltlich vergleichbar sind die Begriffe *Popular Referendum Initiative* in Sousa Ferro (Fn. 12), S. 360; *Referendumsbegehren* in Vospernik, (Fn. 9), S. 117; *Vetoinitiative* in Decker, (Fn.12), S. 13.

³³ Kaufmann, (Fn. 12), S. 41. Inhaltlich vergleichbar ist der Begriff *Referendum* in Vospernik, (Fn. 9), S. 116.

³⁴ *Government-Initiated Referendums*.

³⁵ Kaufmann, (Fn. 12), S. 41; Inhaltlich vergleichbar sind die Begriffe *Mandatory Referendum* in Schiller, (Fn. 22), S. 134; Sousa Ferro, (Fn. 12), S. 360; Aloisio/Grimaldi/Morelli/Padoa-Schioppa, (Fn. 30), S. 73 und *Obligatoisches Referendum* in Vospernik, (Fn. 9), S. 119.

³⁶ Dazu Decker, (Fn. 12), S. 12

³⁷ Weitere Formen dieser Institution sind die *Popular Referendum and Counter Proposal*, sowie das *Authorities Minority Referendum*, siehe ausführlich dazu Kaufmann, (Fn. 12), S. 41.

³⁸ Siehe etwa Vospernik, (Fn. 9), S. 118f.

abschaffende Mittel anzusehen) bezeichnet werden.³⁹ Zur Verbindlichkeit des Ergebnisses müsste man lakonisch erwähnen, dass die Rechtsverbindlichkeit eines solchen direkt demokratischen Verfahrens nicht nur eine juristische aber (auch) meistens eine äußerst politisch geprägte Angelegenheit ist.⁴⁰ Erwähnenswert sind auch die Begriffe *konstitutiv* und *deklaratorisch*. Eine konstitutive Abstimmung verleiht dem strittigen Gesetz (bzw. der Entscheidung) rechtliche Wirksamkeit, während ein deklaratorisches Referendum lediglich bestätigt bzw. deklariert was das Gesetzgebungsorgan bereits gebilligt hat.⁴¹ Wichtig ist zudem der Begriff der *Volksbefragung*. In diesem „top-down“ Verfahren müssen die Wähler über eine Frage abstimmen, das Ergebnis ist nicht rechtsverbindlich sondern spiegelt lediglich die Meinung der Bürger zum Thema wider.⁴² Naheliegend ist der Begriff *Plebiszit* bzw. *plebiszitäres Verfahren*,⁴³ der die Einschaltung eines solchen Verfahrens „von oben“ zeigt. Dieser oft negativ geprägte⁴⁴ Begriff kann entweder eine eigene Form direkter Demokratie darstellen⁴⁵ oder, wie auch hier vertreten, ein besonderer Ausdruck eines *government-initiated* Referendums sein.⁴⁶

IV. Die (Volks-)Initiative: Abgrenzung vom Petitionsrecht und vom Referendum

1. Die Initiative im Gegensatz zur Petition

Durch das Petitionsrecht kann sich ein Gesetzgebungs- bzw. Entscheidungsorgan mit der Anfrage eines Einzelnen oder mehrerer Bürger bezüglich eines bestimmten Themas und somit mit ihrer Rechtsposition, befassen.⁴⁷ Es geht nicht -im Gegensatz zur Initiative- um eine Frage -nicht unbedingt generellen aber zumindest kollektiven Charakters-⁴⁸, i.d.S., dass eine gesetzgeberische Aktivität notwendig ist. Eine Petition führt normalerweise zu keiner politischen Debatte, sondern stellt eine Form konstitutionalisierter Kommunikation zwischen

³⁹ Ebenda, S. 118.

⁴⁰ Auch im Falle eines juristisch betrachteten unverbindlichen Volksentscheids, ist ein Ergebnis auf politischer Ebene schwierig zu ignorieren. Dies ist insbesondere zutreffend, wenn das Thema von hoher (politischer, sozialer usw.) Bedeutung ist und die Wähler überwiegend in einer Richtung entschieden haben.

⁴¹ Falls das Ergebnis negativ ist, gibt es keine Aufhebung des strittigen Gesetzes von Amts wegen, sondern das dafür kompetente Organ ist daran gebunden, diesen Schritt vorzunehmen/umzusetzen. Näher dazu, Rux, (Fn. 10), S. 42.

⁴² Rux, (Fn. 10), S. 44; Robertson, (Fn. 9), S. 134.

⁴³ Rux, (Fn. 10), S. 40.

⁴⁴ Siehe etwa Kaufmann, (Fn. 12), S. 41; Kaufmann/Büchi/Braun, (Fn. 12), S. 196; Vospernik, (Fn. 9), S. 116.

⁴⁵ Kaufmann, (Fn. 12), S. 41; Vospernik, (Fn. 9), S. 116.

⁴⁶ So auch Schiller, (Fn. 22), S. 135.

⁴⁷ Rux, (Fn. 10), S. 44.

⁴⁸ Dougan, What are we to make of the Citizens' Initiative?, CMLR 2011, S. 1812. Für eine eher „lockere“ Betrachtung der Initiative, siehe Sontheimer, Bürgerinitiativen – Versuch einer Begriffsbestimmung, in: Guggenberger/Kempf (Hrsg.) Bürgerinitiativen und Repräsentatives System, 2. Aufl. 1984, S. 96; Glombik, (Fn. 31), S. 415f.

dem Bürger und dem Staat bzw. der Verwaltung dar.⁴⁹ Anders betrachtet erwerben die Bürger durch die Initiative eine wichtigere -derjenigen des Gesetzgebers vergleichbaren- Rolle,⁵⁰ da der Letztere dazu „gezwungen“ ist, nicht nur formell eine Antwort zu geben, sondern sich tatsächlich damit auseinanderzusetzen zu müssen. Deshalb kann die Bezeichnung „qualifizierte Petition“⁵¹ für die Initiative einschlägig sein, während die einer „Massenpetition“ eher irreführend ist.⁵²

2. Die Initiative und das Referendum (Volksentscheid)

Der Unterschied hier liegt im Zeitpunkt der „Aktivierung“ der Wähler, sowie im Inhalt der Abstimmung. Während im Rahmen einer Initiative die Bürger diejenige sind, die den strittigen Gesetzgebungsgegenstand vorschlagen -worauf unter Umständen am Ende des Verfahrens abgestimmt wird-,⁵³ ist der Gegenstand eines Referendums -ohne vorheriges Begehren der Bürger- bereits existent⁵⁴ (oder bzw. bereits in Kraft -in diesem Fall hat der Volksentscheid *abrogativen* Charakter-). Die Bürger haben somit eine „zweite Chance“.⁵⁵ Diese Grenzen sind aber nicht immer klar. Im Rahmen der deutschen Institution des *Volksbegehrens* stellt eine Initiative⁵⁶ die erste Stufe des Verfahrens dar, welches mit einem Volksentscheid/Volksabstimmung⁵⁷ beendet wird.

B. Die Institution der Initiative in den Mitgliedstaaten

I. Überblick

Die Entwicklung der Institution der Initiative lässt sich auf das erste Viertel des 20sten Jahrhunderts datieren.⁵⁸ Heutzutage sehen 15 Rechtsordnungen der Europäischen Union diese Institution vor.⁵⁹ Damit man die Bedeutung dieser Anzahl im Vergleich zu den übrigen

⁴⁹ Rux, (Fn. 10), S. 44.

⁵⁰ Baumann-Hasske, Gesetzgebung durch das Parlament oder durch das Volk unmittelbar: Wege einer sach- und gemeinwohlorientierten Zusammenarbeit, in: Mörschel/Efler (Hrsg.) Direkte Demokratie auf Bundesebene Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem, 2013, S. 76.

⁵¹ Etwa in Rux, (Fn. 10), S. 44.

⁵² So auch Baumann-Hasske, (Fn. 50), S. 76. Hier muss man erwähnen, dass es Beispiele von Petitionen gibt, die sehr nah an eine Initiative herankommen und dadurch wird die rechtliche Abgrenzung schwieriger, siehe beispielsweise die *mandatorily debated petition*, dazu SousaFerro, (Fn. 12), S. 359.

⁵³ Full-Scale Initiative. Dadurch wird der Volksentscheid Teil der Initiative (siehe oben S. 5).

⁵⁴ Siehe Vospernik, (Fn. 9), S. 117 unter Referendumsbegehren/Referendum.

⁵⁵ So auch Qvortrup, (Fn. 11), S. 9.

⁵⁶ Zu den diesbezüglichen Begriffen siehe etwa Rux, (Fn. 10), S. 45. Zum deutschen institutionellen Rahmen siehe weiter unter B.VII.

⁵⁷ Dazu Decker, (Fn. 12), S. 12.

⁵⁸ Sousa Ferro, (Fn. 12), S. 361.

⁵⁹ Österreich, Bulgarien, Finnland, Italien, Litauen, Niederlande, Polen, Rumänien, Slowenien, Spanien, Portugal, Lettland, Kroatien, Ungarn und die Slowakei.

Formen der direktdemokratischen Teilnahme der Bürger nachvollziehen kann, muss man die folgenden Abgrenzungen vornehmen:

Die Forderung der Durchführung eines Referendums (siehe unter A.III.2.) in der Form einer Initiative von einer Wählerzahl über ein bereits existierendes, bzw. zwar vom Gesetzgebungsorgan gebilligtes aber noch nicht in Kraft getretenes Gesetz oder eine geplante Verfassungsänderung, ist in sechs Staaten vorgesehen.⁶⁰ In mehreren Staaten besteht die Institution der Initiative sowohl auf nationaler als auch auf nicht nationaler (regional-lokaler) Ebene,⁶¹ in Dreien dagegen nur auf nicht nationaler Ebene.⁶² Auf der Basis der Möglichkeit für Bürger direktdemokratische Verfahren („bottom-up“) zu initiieren, ist in sechs Staaten mehr als eine Alternative vorgesehen⁶³ wohingegen in 13 Staaten nur eine Form vorzufinden ist.⁶⁴ In den übrigen sechs EU-Mitgliedsländern gibt es kein Initiativrecht für die Wähler, die Durchführung eines direktdemokratischen Verfahrens ist entweder von einem Staatsorgan (Regierung, Parlament, Staatsoberhaupt) abhängig oder in der Verfassung (bzw. im Gesetz) vorgesehen (siehe *obligatorisches Referendum*).⁶⁵ Die Institution der *Volksbefragung* (bzw. Referendum) ist in allen EU-Staaten vorgesehen, mit der Ausnahme von Belgien und Zypern.⁶⁶

II. Die Bürgerinitiative im Fokus. Wo und warum?

Wenn Athen als Wiege der klassischen Demokratie angesehen wird, dann ist Österreich der Pionier der Institution der Initiative in der Form des *Volksbegehrens* sowohl in Europa als

⁶⁰ Lettland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande und Slowenien.

⁶¹ Etwa in Spanien, siehe dazu *Cuesta-Lopez, The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy?*, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 204; Bulgarien (Art. 46 Gesetz über „die direkte Bürgerteilnahme in der Staats- und Lokalregierung; Italien, siehe dazu *Uleri, Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalization*, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 86.

⁶² Belgien (Art. 41 BelVerf), Deutschland (Siehe die Institutionen des *Volksbegehrens* und der *Volksinitiative* auf Länderniveau, näher dazu unten B.VII.), Schweden (Kap. 5 Art. 23 Gesetz über die Lokal- Kommunalverwaltung, *Kommunallag*, von 1992). Siehe dazu auch die Empfehlung des Ministerrates des Europarates No. R (96) 2 vom 15 Februar 1996, online abrufbar unter [https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(96\)2.pdf](https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf) (englische Fassung).

⁶³ Lettland, Bulgarien, Litauen, Italien, Niederlande, Slowenien. Wie es ausführlich dargelegt wird, haben die Wähler in diesen Staaten mehrere Instrumente anhand derer sie politische Debatte aktiv beeinflussen können.

⁶⁴ Österreich, Finnland, Polen, Rumänien, Spanien, Portugal, Kroatien, Slowakei, Luxemburg, Malta, Tschechische Republik und Frankreich. Die Tschechische Republik stellt eine Besonderheit dar: Art. 56 (5) TschVerf sieht das Recht auf eine „Massenpetition“ vor, womit zumindest 50.000 einen Kandidat für das Amt des Präsidenten vorschlagen können. Des Weiteren ist das Recht auf Petition im Art. 18 der Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten vorgesehen.

⁶⁵ Dänemark (Art. 41, 88, 20, 29 DänVerf); Estland (Art. 65, 105, 164 EstVerf); Irland (Art. 46 IrlVerf); Zypern (Die ZypVerf sieht die Institutionen der Initiative und des Referendums nicht vor); Griechenland (Art. 44 Abs. 2 GrieVerf); Vereinigtes Königreich (Art. 2, 3, 6 European Union Act).

⁶⁶ Siehe die BelVerf vom 1832, sowie die ZypVerf vom 1960.

auch weltweit (20er Jahren).⁶⁷ 1947 findet man in Italien in Artikel 71 der Verfassung die *Iniziativa delle legi*⁶⁸ während die direkte Demokratie auf nationaler Ebene auch anhand des abrogativen Referendums (Art. 75 ItVerf) niedergelegt wird. Die Durchführung eines Volksentscheids ist auch im Falle einer Verfassungsänderung (Art. 138) vorgesehen. Durch die Verfassungsreform von 1978 wird in Spanien der Mechanismus der *Iniciativa Legislativa Popular* eingeführt (Art. 87 SpanVerf),⁶⁹ der auch auf regionaler Ebene von wesentlicher Bedeutung ist. In Portugal ist die *Iniciativa Popular* zu finden (Art. 115, 167 PortVerf). Seit 2006 existiert in den Niederlanden die *Bürgerinitiatief*,⁷⁰ während Finnland der erste nordische Staat ist, der 2012 seinen Bürgern die Möglichkeit gab, die politische Debatte aktiv mitzugestalten (Kap. 4 Art. 53 FinVerf).

Die weiteren Staaten, deren Rechtsordnung die Initiative vorsehen, befinden sich in Mittel- und Osteuropa und sind erst seit 2004 Mitglieder der EU. Lettland stellt neben Österreich einer der ersten Staaten dar, in der direktdemokratische Mechanismen eingeführt wurden.⁷¹ Schon in der Verfassung von 1922, die nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wiedereingeführt wurde, existierte bereits der Gedanke der Partizipation. Um dem politischen Willen der Bürger Ausdruck zu verleihen, gab es mehrere Formen von Initiativrecht, u.a. der Volksgesetzesvorschlag (Art. 78 LettVerf).⁷² Vergleichbar ist dies mit Litauen, dessen heutige Regelung (Art. 68 LitVerf) eine „Kopie“ der diesbezüglichen Vorschrift aus den 20er Jahre ist.⁷³ Historisch bewiesen ist die Institution der Initiative auch in Ungarn, hier ist in Art. 8 UngVerf die Möglichkeit der Durchführung eines Volksentscheids im Sinne einer Initiative vorgesehen.⁷⁴ Die aktive Partizipation der Wähler in der Gesetzgebung ist ebenfalls in Polen (Art. 118 PolVerf), sowie in Slowenien (Art. 88, 168 SloweVerf) vorzufinden. In der Slowakei wird der Begriff *Petition* hingegen als eine Art Initiative verwendet, anhand derer die Bürger ein Thema in den Vordergrund heben können (Art. 95 SlowaVerf). Des Weiteren sind dort

⁶⁷ *Sousa Ferro*, (Fn. 12), S. 362. Näher dazu, *Robertson*, (Fn. 9), S. 135; *Qvortrup*, *The Legislative Initiative: A Comparative Analysis of the Domestic Experiences in EU Countries*, in: Dougan/Shuibhne/Spaventa (Hrsg.) *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, 2012, S. 296.

⁶⁸ *Uleri*, (Fn. 61), S. 73ff.

⁶⁹ *Cuesta-Lopez*, (Fn. 61), S. 193.

⁷⁰ *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 62.

⁷¹ *Sousa Ferro*, (Fn. 12), S. 362.

⁷² *Auers*, *An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia*, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 54f.

⁷³ *Krupavicius*, *Citizens' Initiatives in Lithuania: Initiative Institutions and Their Political Impact in a New Democracy*, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 138.

⁷⁴ Mit dem Inkrafttreten der neuen UngVerf wurde die Institution der legislativen Bürgerinitiative abgeschafft. Siehe dazu *Pallinger*, *Citizens' Initiatives in Hungary: An Additional Opportunity for Power-Sharing in an Extremely Majoritarian System*, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 118. Die Bürger haben gemäß Art. 9 UngVerf das Recht einen Volksentscheid zu initiieren.

noch zwei Formen der direkten Bürgerbeteiligung vorgesehen, die sich auf niedrigem Gesetzesniveau befinden und eine atypische Form der Bürgerbeteiligung ohne jegliche juristische oder politische „Verpflichtung“ des zuständigen Organs mitsichführen.⁷⁵ Weitere Formen der Bürgerinitiativen sind noch in zwei der neuesten EU-Mitgliedern zu finden, nämlich in Rumänien (Art. 74, 150 RumVerf) und in Bulgarien.⁷⁶ Zuletzt sieht auch die Rechtsordnung Kroatiens die Möglichkeit eines durch die Bürger initiierten Volksentscheidsvor (Art. 87 KroVerf).

Aus dieser kurzen Darstellung ergibt sich, dass die Institution der Initiative hauptsächlich in den „neuen“ repräsentativen Demokratien des früheren „Ost-Blocks“ zu finden sind.⁷⁷ Diese Staatsgruppe könnte gewissermaßen als Rechtsfamilie bezeichnet werden (da alle diese Staaten in unterschiedlicher Weise unter dem Einfluss der Sowjetunion standen). Die übrigen Westlichen Staaten stellen ein „Panorama“ verschiedener Rechtskulturen dar.⁷⁸ Die dahinterstehenden Gründe können an dieser Stelle nicht ausführlich analysiert werden. Allerdings können historische und politische Erwägungen in Betracht gezogen werden. In den osteuropäischen Staaten hat der Übergang zur „westlichen“ Demokratie in den 90er Jahren zur Einführung von neuen Verfassungsorganen geführt, die den Bürgern eine aktivere Rolle verliehen. Die Geschwindigkeit der Demokratisierung und das Bedürfnis nach einer raschen Vereinigung mit Europa (in den Bereichen der Politik und des Rechts) haben mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Beitrag dazu geleistet.⁷⁹ Für einige dieser Staaten war es die Gelegenheit, alte Instrumente ihrer Rechtstraditionen wiedereinzuführen,⁸⁰ wobei diese in gewisser Weise durch die *partizipatorische* politische Kultur des Sozialismus erhalten blieben.⁸¹ Die Entstehung solcher Mechanismen kann auch in der Iberischen Halbinsel oder in Italien auf ihre politische Geschichte zurückgeführt werden. Die Einführung solcher Institutionen in den neuen, nach der Wiederherstellung der Demokratie geschaffenen Verfassungen, stellt ein eindeutiges Zeichen dafür dar, dass die jeweiligen

⁷⁵ Siehe dazu *Láštík*, If It Works, Fine, If Not, So What? Initiatives in Slovakia, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 156.

⁷⁶ Gesetz über „die direkte Bürgerteilnahme in der Staats- und Lokalregierung“, SG No. 44/12.06.2009.

⁷⁷ Es ist auffällig, dass diese Institution in irgendeiner Form in 6 von den 8 Staaten von Mittel- und Osteuropa existiert, die 2004 mit Malta und Zypern der EU beigetreten sind, sowie in den übrigen 3 die 2007 und 2013 ebenso Mitglieder geworden sind.

⁷⁸ Zur Problematik der „Familien des Rechts“ bzw. der Rechtskreisen in Europa siehe etwa, *Kischel*, Rechtsvergleichung, 2015, S. 389ff. Österreich, lässt sich der germanischen Familie zuordnen. Spanien, Italien und Portugal zur Romanischen. Finnland wird der Nordischen zugesprochen, während die Zuordnung der Niederlande schwieriger ist.

⁷⁹ So auch *Qvortrup*, (Fn. 67), S. 304.

⁸⁰ Beispielsweise Lettland, *Auers*, (Fn. 72), S. 54; Litauen, *Kripavicius*, (Fn. 73), S. 138; Polen, *Rytel-Warzocha*, Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances?, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 212.

⁸¹ *Pallinger*, (Fn. 74), S. 113.

Verfassungsgeber die demokratischen Fundamente festigen wollten.⁸² Gleichzeitig ist der Wiederaufbau der demokratisch orientierten Institutionen ein Ausdruck dessen, dass in diesen Ländern das Bedürfnis nach mehr Demokratie vorzufinden ist. Die Notwendigkeit der Erneuerung der demokratischen Legitimation in den „alten europäischen repräsentativen Demokratien“ hat in den letzten Jahren stark an Bedeutung zugenommen. Dies gilt insbesondere im Lichte der fortlaufenden europäischen Integration und der Übertragung von nationalen Kompetenzen an die EU.⁸³

III. Rechtliche Kategorisierung der nationalen Modelle

Die erste große Unterscheidung ergibt sich aus dem Gegenstand der *Initiative*: Ist das Volk der Initiator des „strittigen“ Gegenstands, befindet man sich im Bereich der Initiative „im engeren Sinne“. Wenn die Wähler lediglich Initiatoren des Verfahrens sind, dass sich auf einen bereits „von oben“ geschaffenen Gegenstand bezieht,⁸⁴ dann befindet man sich im Bereich der *Referendumsinitiative* (Initiative „im weiteren Sinne“). Der Großteil der Initiationsmodelle der EU-Mitgliedsstaaten gehört der Kategorie der *agenda-setting* Initiative an. Denn in 11 Rechtsordnungen sehen die diesbezüglichen Vorschriften eine entscheidende Rolle des jeweils zuständigen Parlaments vor.⁸⁵ Die „stärkste“ Variante der Initiative ist in sechs Staaten zu finden.⁸⁶ Auf der anderen Seite sehen sechs weitere Rechtsordnungen die obligatorische Durchführung eines Volksentscheids vor, sobald eine Anzahl von Bürgern in Bezug auf ein bereits existierendes (vom zuständigen Gesetzgebungsorgan geschaffenes) Regelwerk mobilisiert ist.⁸⁷

⁸² Für Spanien etwa siehe *Cuesta-Lopez*, (Fn. 61), S. 193.

⁸³ *Vospernik*, (Fn. 9), S. 159ff.

⁸⁴ Bspw. eine vorgenommene Verfassungsänderung, die vom Volk bestätigt oder abgewiesen werden kann.

⁸⁵ Österreich (Art. 41 ÖstVerf), Bulgarien (Art. 44 Gesetz über die direkte Bürgerteilnahme in der Staats- und Lokalregierung), Finnland (Kap. 4 Art. 53 FinVerf), Italien (Art. 71 ItVerf), Litauen (Art. 68 LitVerf), Niederlande (Art. 132a Geschäftsordnung der Zweiten Kammer der Generalstaaten), Polen (Art. 118 PolVerf), Rumänien (Art. 74, 150 RumVerf), Slowenien (Art. 88, 168 SloweVerf), Spanien (Art. 87 SpVerf), Portugal (Art. 115, 167 PortVerf mit Entscheidungsbefugnis des Präsidenten). Siehe dazu auch *Berg*, *The European Citizens' Initiative process*, in: *Berg/Carline/Kaufmann/ Leinen/Wallis* (Hrsg.) *Initiative for Europe Handbook 2008, 2007*, S. 56 (teilweise veraltet), sowie *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 62.

⁸⁶ Lettland (Art. 78 LetVerf), Bulgarien (Art. 10 Gesetz über die direkte Bürgerteilnahme in der Staats- und Lokalregierung), Kroatien (Art. 87 KroVerf), Ungarn Art. 8 UnVerf), Litauen (Art. 5, 9 LitVerf), Slowakei (Art. 95 SlowaVerf). In Bulgarien, Ungarn und Litauen gibt es eine „mildere“ Zwischenform der Initiative, die eventuell zum Volksentscheid führt (die Anzahl der Unterschriften ist niedriger). Siehe auch dazu Punkt 13b. der Empfehlung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates 1704 (2005) vom 29 April 2005, online abrufbar unter <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329&lang=EN> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

⁸⁷ Italien (Art. 75, 138 ItVerf), Luxemburg (Art. 114 LuxVerf), Malta (Art. 14 Gesetz über den Volksentscheid), Niederlande (Art. 2 Gesetz zum konsultativen Referendum), Slowenien (Art. 90 SloweVerf), Lettland (Art. 72 LetVerf).

IV. Inhalt und Themen einer Initiative

Ein wichtiger Aspekt der rechtsvergleichenden Betrachtung des Instruments ist die jeweilige thematische Abdeckung einer Initiative und ob es diesbezüglich Ausnahmen gibt. Aus der Recherche in den betreffenden Vorschriften auf höchster oder gesetzlicher Ebene lassen sich unterschiedliche Regelungen erkennen. In der Gruppe der Staaten in denen die *agenda-setting* Initiative vorgesehen ist (11), gibt es in 4 keinerlei Einschränkungen (Bulgarien, Italien, Litauen, Slowenien). In manchen wird lediglich besagt, dass das vorgeschlagene Gesetz Gegenstand der Gesetzgebung sein muss.⁸⁸ Ausdrückliche Einschränkungen findet man in den Niederlanden (Art. 132a der Geschäftsordnung), Spanien (Art. 87 Abs. 3 SpVerf), Rumänien (Art. 74 Abs. 2 RumVerf) und Portugal (Art. 115 Abs. 4 PorVerf). Diese Einschränkungen können in zwei Hauptkategorien gruppiert werden: Entweder beziehen sie sich auf Fragen der Staatsorganisation (Verfassung, Organkompetenzen, Menschenrechte usw.) und der internationalen Beziehungen oder auf Fragen mit finanziellem Charakter (Steuer, Haushalt).⁸⁹ Im Falle Polens ergeben sich die bestehenden Einschränkungen aus anderen Artikeln der Verfassung.⁹⁰ Falls die Initiative eine Verfassungsreform betrifft, sind besondere Regeln anzuwenden.⁹¹ In der Gruppierung der sechs Staaten in denen eine *full-scale* Initiative möglich ist, gibt es Einschränkungen in vier.⁹² In Kroatien ist das Verfassungsgericht dafür zuständig, die Konformität der Initiative mit der Verfassung zu kontrollieren,⁹³ während es in Litauen keine Einschränkung in den relevanten Vorschriften gibt. In der Gruppe der sechs Staaten die eine Referendumsinitiative vorsehen, sind 5 davon -mit der Ausnahme von Luxemburg wo das Thema des Volksentscheids auf eine Verfassungsreform beschränkt ist-, klare, vorgesehene Einschränkungen.⁹⁴

V. Rechtsvergleichende Betrachtung verfahrensrechtlicher Aspekte

Ein grundlegender Parameter für die erfolgreiche Integration der Institution der Initiative in eine Rechtsordnung sind die vom Gesetzgeber gestalteten Verfahrensmodalitäten. Zwei der Wichtigsten sind einerseits die Festlegung der Anzahl der Bürger bzw. der Wähler, die an

⁸⁸ Österreich, dazu siehe *Giese*, The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, 2012, S. 179; Finnland, dazu auf der Webseite des Population Register Center unter <http://vrk.fi/en/finnish-citizens-initiative> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

⁸⁹ Für einen Überblick mehrerer Ländern, siehe *Hierlemann/Wohlfarth*, Europäische Bürgerinitiative: Neuerung mit Sprengkraft, Spotlight Europe Band 2010, S. 4.

⁹⁰ *Rytel-Warzocha*, (Fn. 80), S. 214.

⁹¹ Rumänien (Art. 152 RumVerf) und Slowenien (Art. 168 SloweVerf).

⁹² Lettland (Art. 73 LettVerf), Slowakei (Art. 93 SlowaVerf), Bulgarien (Art. 9 Abs. 2f. SG No. 44/12.06.2009), Ungarn (Art. 8 Abs. 3 UnVerf).

⁹³ Art. 95 Verfassungsgesetz Nr. 49/2002 über das Verfassungsgericht der Republik Kroatien.

⁹⁴ Italien (Art. 75 ItVerf), Lettland (Art. 73 LetVerf), Malta (Art. 13 Abs. 2 Gesetz über den Volksentscheid), Niederlande (Art. 5 Gesetz zum konsultativen Referendum), Slowenien (Art. 90 SloweVerf).

einer Initiative teilnehmen müssen, und andererseits der zeitliche Rahmen, in dem die Stimmen gesammelt werden müssen.

Unter den Staaten die eine *agenda-setting* Initiative vorsehen, liegt diese Bürgerzahl zwischen 50 (Bulgarien) und 500.000 (Spanien). Für den Großteil der Fälle ist allerdings eine Wählerzahl zwischen 50.000 und 100.000 erforderlich.⁹⁵ Die Bedeutung einer absoluten Zahl ergibt sich aus ihrem Verhältnis zu der gesamten Bevölkerung, bzw. die Gesamtheit der Wähler.⁹⁶ Deshalb stellen die 50.000 Bürger, die in Italien notwendig sind, sowie die 5.000 in Slowenien (Art 88 SloweVerf) eine niedrige bzw. leicht überwindbare Hürde dar. Im Gegensatz dazu ist die Anzahl für eine *full-scale* Initiative im Durchschnitt deutlich höher. In Lettland (Art.78 LetVerf) und Kroatien (Art. 87 KroVerf) muss 1/10 der Wähler teilnehmen, während es in kleineren Staaten wie Litauen oder der Slowakei 300.000 oder mehr Unterschriften erforderlich sind.⁹⁷ Eine solche Differenzierung ist trotzdem nicht im Bereich des für die Sammlung der Unterschriften vorgesehenen Zeitraums zu finden. Während beispielsweise für ein Volksbegehren in Österreich die notwendigen 100.000 Unterschriften in nur 8 Tagen gesammelt werden müssen, sind die diesbezüglichen Vorschriften im Großteil der Staaten mit der „milderen“ Variante deutlich großzügiger gefasst.⁹⁸ In anderen Ländern muss innerhalb eines vergleichbaren Zeitraums die Unterschriften für eine „starke“ Initiative gesammelt werden.⁹⁹ Eine erwähnenswerte Diskrepanz liegt zwischen Kroatien und der Slowakei. Während in Kroatien die Unterstützung von 1/10 der Wähler innerhalb von nur 15 Tagen von den Organisatoren einer Initiative gesammelt werden muss (Art. 87 KroVerf), haben ihre slowakischen „Kollegen“ keine zeitliche Grenze um die notwendigen 350.000 Unterschriften zu sammeln!¹⁰⁰

Um ein Gesamtbild aufzeigen zu können, ist es sinnvoll, die relevanten Regelungen in den Systemen der *Referendumsinitiativen* ebenfalls bündig darzulegen. Hier kann man aufgrund der herrschenden Diversität die Staaten in zwei Kategorien teilen. In der ersten Kategorie der „kleinen“ Staaten, erscheint die notwendige Anzahl der Bürger zwar (auf den ersten Blick) niedrig (25.000 in Luxemburg, 40.000 in Slowenien, oder 10% der Wähler in Malta und Lettland), wenn man diese allerdings im Verhältnis zu der Gesamtheit der zur Wahl berechtigten Bevölkerung setzt, sind die Voraussetzungen wiederum vergleichsweise eher

⁹⁵ In Italien, Litauen und Finnland 50.000, Portugal 75.000, Österreich, Polen und Rumänien 100.000.

⁹⁶ Siehe dazu *Berg*, (Fn. 85), S. 63.

⁹⁷ In Litauen 300.000 (Art. 9 LitVerf), in der Slowakei 350.000 (Art. 95 SlowaVerf), in Bulgarien 400.000 (Art. 10 SG No. 44/12.06.2009), in Ungarn 200.000 (Art. 8 UngVerf).

⁹⁸ 2 Monate in Litauen, 3 in Polen, 6 in Finnland und Italien, 9 in Spanien.

⁹⁹ 3 Monate in Litauen und Bulgarien, 4 in Ungarn, während die Organisatoren einer Initiative in Lettland 12 Monate haben.

¹⁰⁰ *Láštík*, (Fn. 75), S. 158. Ein seltenes Merkmal stellt ferner die Verpflichtung etwa in Rumänien dar, dass die Unterschriften in gewissem Grade eine geographische Abdeckung darstellen müssen (Art. 74 Abs. 1 RumVerf).

streng gefasst. Auf der anderen Seite sind in den Niederlanden und in Italien die absoluten Zahlen zwar hoch (300.000 und 500.000 entsprechend), jedoch stellen diese nur einen kleinen Anteil der Wähler dar. Der dafür vorgesehene Zeitraum ist in beiden Fällen vergleichbar.¹⁰¹

VI. Die Institution der Initiative auf nationaler Ebene in der Praxis

In den Staaten, in denen die Initiative eine lange Tradition vorzuweisen hat, sind die Befunde unterschiedlich: in Österreich waren die Initiativen eine Art Druckmittel für die Bürger, anhand dessen sie Einfluss auf die Politik ausüben konnten.¹⁰² Allerdings war dieser Einfluss in der Gesetzgebung kaum zu spüren, sondern wurde oft von politischen Parteien ausgenutzt.¹⁰³ In Spanien ist diese Institution im Laufe der Jahre immer wichtiger geworden.¹⁰⁴ während sie auf regionaler Ebene besonders beliebt ist.¹⁰⁵ Erwähnung sollte hier die Initiative „*Plataforma Afectados por la Hipoteca-PAH*“ finden, mit der mehr als 1,4 Millionen Unterschriften für die Änderung des Gesetzes über die Hypotheken in Spanien gesammelt wurden.¹⁰⁶ In Italien ist die Initiative von einiger Bedeutung,¹⁰⁷ während im übrigen Westeuropa (Portugal, Niederland, Finnland) die Bedeutung dieser Institution eher gering ist.¹⁰⁸ Einen ebenfalls relativ geringen Einfluss hat die Initiative in Mittel- und Osteuropa. Mit der Ausnahme Polens,¹⁰⁹ haben Bürgerinitiativen nur minimale Ergebnisse hervorgebracht.¹¹⁰ In den Staaten mit *full-scale* Initiativen ist die Situation nicht anders. Die Zahlen aus Bulgarien, Kroatien, Ungarn und Litauen, sind eher enttäuschend.¹¹¹ In den Staaten wo die Bürger eine Initiative zur Durchführung eines Referendums einlegen können, lassen sich zwei „Muster“ finden: Zum einen Italien und Slowenien, die dieses Instrument

¹⁰¹ 35 Tage in Slowenien, 6 Wochen in der Niederlande, 2 Monate in Luxemburg, 3 in Italien, 12 in Lettland.

¹⁰² *Carausan*, The European Citizens' Initiative – Participatory Democracy in the European Union, Proceedings of the 6th Edition of the International Conference on European Integration - Realities and Perspectives, 2011, S. 21; *Giese*, (Fn. 88), S. 185.

¹⁰³ *Giese*, (Fn. 88), S. 187; *Qvortrup*, (Fn. 67), S. 296; *Carausan*, (Fn. 102), S. 21.

¹⁰⁴ *Cuesta-Lopez*, (Fn. 61), S. 204.

¹⁰⁵ *Qvortrup*, (Fn. 67), S. 296.

¹⁰⁶ Siehe dazu die Artikeln der Zeitschriften *El Pais* unter http://elpais.com/elpais/2013/03/14/inenglish/1363264199_406548.html (12.08.2016) und *Taz. De*, unter <http://www.taz.de/!5073344/> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016). Die Organisatoren dieser Initiative haben zudem den Preis *Civi Europaeo Praemium* des EP bekommen, siehe die Mitteilung 2013/C 183/07 des Europäischen Parlaments zum Europäischen Bürgerpreis, Abl. C/183 v. 28.08.2014, S. 15 (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

¹⁰⁷ *Qvortrup*, (Fn. 67), S. 297.

¹⁰⁸ Für Portugal siehe *Schiller/Setälä*, (Fn. 28), S. 4; Für die Niederlande, *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 62; Für Finnland, *Ilvesalo*, The Finnish Citizens' Initiative: Changing the agenda.

¹⁰⁹ Siehe dazu *Rytel-Warzocha*, (Fn. 80), S. 220, *Qvortrup*, (Fn. 67), S. 301.

¹¹⁰ Siehe für Slowenien *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 64; Für Litauen *Ewert*, Comparing initiative instruments in Lithuania, Slovenia and Hungary: constitutional provisions, quality and practice, A paper presented at the ECPR joint sessions in Helsinki, May 8-12, 2007, S. 8, sowie *Krupavicius*, (Fn. 73), S. 145.

¹¹¹ Für Bulgarien siehe *Rehmet*, Volksabstimmungen in Bulgarien – Ein Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, S. 4; Für Kroatien *Podolnjak*, Constitutional Reforms of Citizen – Initiated Referendum: Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia, 2014, S. 11ff. sowie *Rehmet/Stolz*, Direkte Demokratie in Kroatien – Ein Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, S. 5f.; Für Ungarn *Pallinger*, (Fn. 74), S. 121, sowie *Ewert*, (Fn. 110), S. 8; Für Litauen, *Krupavicius*, (Fn. 73), S. 140.

bereits mehrmals eingesetzt haben.¹¹² Zum anderen die Niederlande, Malta (einmalige Anwendung)¹¹³ und Luxemburg (keine Anwendung).¹¹⁴

VII. Exkurs A: Die direkte Demokratie in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist Teil der EU-Staaten, die direktdemokratische Institutionen nur auf nicht nationaler Ebene nutzen.¹¹⁵ Im Gegensatz zu allen Landesverfassungen haben hier historische Gründe zur Nichteinbeziehung von relevanten Instrumenten im Grundgesetz geführt.¹¹⁶ Heutzutage ist in allen 16 Bundesländern die Institution des *Volksbegehrens* zu finden, die ihren Merkmalen zufolge als *full-scale* Initiative einzustufen ist.¹¹⁷ Parallel dazu ist in 12 der 16 Rechtsordnungen die *Volksinitiative* als *agenda-setting* Instrument vorgesehen.¹¹⁸ Beim *Volksbegehren* wird das Verfahren mit einem Antrag bzw. einer Initiative¹¹⁹ von einer bestimmten Anzahl von Bürgern eingeleitet. Nach der vorgesehenen rechtlichen Kontrolle sind die notwendigen Unterschriften zu sammeln, und im Anschluss darauf, wird der Vorschlag dem Landtag vorgelegt. Wenn diese die Billigung des Vorschlags verweigert, findet ein Volksentscheid statt. Als Voraussetzung für die Rechtsverbindlichkeit des Ergebnisses muss ein bestimmtes Minimum an Wählern zustimmen.¹²⁰ Der Unterschied zur Volksinitiative besteht darin, dass im Falle einer Zurückweisung des Vorschlags es nicht zu einem Volksentscheid führt. Eine übliche

¹¹² Für Italien siehe *Wagner*, Volksabstimmung in Italien – Ein Überblick, Mehr Demokratie!, 2016, S. 6, sowie *Uleri*, (Fn. 61), S. 78; Für Slowenien siehe *Rehmet*, Volksabstimmung in Slowenien – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!, 2016, S. 7f., sowie *Podolnjak*, (Fn. 111), S. 8ff. und *Ewert*, (Fn. 110), S. 7.

¹¹³ Für die Niederlande siehe *Nijeboer/Bähnsch/Rehmet*, Volksabstimmungen in den Niederlanden – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!, 2016, S. 6 und ausführlich zum Hintergrund *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 51. Für Malta siehe *Rehmet*, Direkte Demokratie in Malta – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, S. 6ff.

¹¹⁴ Luxemburg, siehe *Rehmet*, Direkte Demokratie in Luxemburg – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, S. 6f.

¹¹⁵ Die Ausnahmen der Art. 29 und 146 GG betreffen bestimmten Schwerpunkte und sind bisher nie benutzt. Siehe dazu *Robertson*, (Fn. 9), S. 136f.

¹¹⁶ *Qvortrup*, (Fn. 11), S. 49; *Schiller*, Initiative Instruments in Germany: Variations in Regional States, in: *Schiller/Setälä* (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 89ff.

¹¹⁷ So auch *Schiller*, (Fn. 116), S. 92. Man muss nicht das deutsche *Volksbegehren* mit der gleichgenannten österreichischen Institution verwechseln. Baden-Württemberg Art. 59-60 LandVerf; Bayern Art. 18, 71, 75 LandVerf; Berlin Art. 62-63 LandVerf; Brandenburg Art. 77 LandVerf; Bremen, Art. 70-71, 87 LandVerf; Hamburg Art. 50 LandVerf; Hessen Art. 117, 124 LandVerf; Mecklenburg-Vorpommern Art. 60 LandVerf; Niedersachsen Art. 48 LandVerf; Nordrhein-Westfalen Art. 2, 68 LandVerf; Rheinland-Pfalz Art. 108-109 LandVerf; Saarland Art. 99-100 LandVerf; Sachsen Art. 70, 72-74 LandVerf; Sachsen-Anhalt Art. 81 LandVerf; Schleswig-Holstein Art. 49 LandVerf; Thüringen Art. 81-82 LandVerf.

¹¹⁸ Berlin Art. 61 LandVerf; Brandenburg Art. 22 LandVerf; Bremen Art. 87 LandVerf (*Bürgerantrag*); Hamburg Art. 50 LandVerf; Mecklenburg-Vorpommern Art. 59 LandVerf; Niedersachsen Art. 47 LandVerf; Nordrhein-Westfalen Art. 67a LandVerf; Rheinland-Pfalz Art. 108a LandVerf; Sachsen Art. 70-71 LandVerf (*Volksantrag*); Sachsen-Anhalt Art. 80 LandVerf; Schleswig-Holstein Art. 48 LandVerf; Thüringen Art. 82 LandVerf (*Volksantrag*). Ausnahmen sind die Bundesländer von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Saarland.

¹¹⁹ Ausführlich dazu *Schiller*, (Fn. 116), S. 95ff.

¹²⁰ Siehe *Schiller*, (Fn. 116), S. 97.

Komponente der diesbezüglichen Regelungen, ist der Ausschluss von finanziellen Angelegenheiten als Grund für ein Begehren.¹²¹ In Bezug auf die Anwendung dieser Mechanismen ist es sinnvoll zu erwähnen, dass die oft (zu) restriktiven Vorschriften die Handhabung dieser Institutionen erschweren.¹²² Diese Befunde, in Kombination mit dem Mangel direktdemokratischer Mechanismen auf Bundesebene, führen zu Debatten über die Zukunft der direkten Demokratie in Deutschland.¹²³

VIII. Exkurs B: Die direkte Demokratie in den EFTA-Staaten

Die Schweiz stellt für viele das „Paradies“ der direkten Demokratie dar. Die Einführung von Institutionen, anhand derer die Bürger das politische Geschehen direkt beeinflussen und gestalten können, geht auf die Verfassungen von 1874¹²⁴ und vor allem 1891 zurück.¹²⁵ Auf der einen Seite sehen die Art. 138 und 138 SchwVerf die Möglichkeit der Teil- oder Totalrevision der Verfassung durch eine von 100.000 Bürgern unterstützten *Volksinitiative* vor.¹²⁶ Auf der anderen Seite können gemäß Art. 141 SchwVerf 50.000 Wähler die Durchführung eines *fakultativen Referendums* initiieren, dessen Inhalt nicht die Vorschriften der Verfassung sein muss. Beispiel einer *agenda-setting* Initiative ist in der Schweiz nicht zu finden,¹²⁷ während die Regelung des Art. 139a SchwVerf über eine *allgemeine Volksinitiative* nie in Kraft trat.¹²⁸ Historisch betrachtet, hat eine lange Reihe von Volksabstimmungen nicht nur auf nationaler¹²⁹ sondern auch auf der Ebene der Kantone stattgefunden.¹³⁰ Aufgrund der

¹²¹ Siehe dazu *Braun Binder*, Direkte Demokratie im Finanzbereich in Deutschland, in: Auer/Holzinger (Hrsg.), *Gegenseitige Blicke über die Grenze, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz*, 2013, S. 4ff.

¹²² So auch *Schiller*, (Fn. 116), S. 105. Das gleiche gilt für die *Volksinitiativen*, *Schiller*, (Fn. 116), S. 101.

¹²³ Siehe etwa *Patzelt*, Herausforderungen der direkten Demokratie in Deutschland, in: Auer/Holzinger (Hrsg.) *Gegenseitige Blicke über die Grenze, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz*, 2013, S. 128ff.

¹²⁴ *Schiller*, *Volksinitiativen/ , Citizens' Initiatives' – Erfahrungen außerhalb der EU*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 2012, S. 56; *Gross*, *The European Citizens' Initiative can become more than it would seem to be today, A comparison based upon the Zurich history of Direct Democracy in the 19th century*, in: Kaufmann/ Pichler (Hrsg.) *The European Citizens' Initiatives, Into new democratic territory*, 2010, S. 95ff.

¹²⁵ *Lutz*, *Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda*, in: *Schiller/Setälä* (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, 2012, S. 18ff.; *Langer/Müller*, *Ius Cogens und die Werte der Union*, in: Häberle (Hrsg.) *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 2013, S. 243f.

¹²⁶ Näher dazu *Langer/Müller*, (Fn. 125), S. 244ff. (auch zum Verfahren); *Behringer*, *Just Sweets for the People? The ECI as a Participatory Tool Towards Pluralistic Democracy in the EU*, in: Conrad/Knaut/Böttger (Hrsg.) *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*, 2016 S. 86.

¹²⁷ *Schiller*, (Fn. 124), S. 56.

¹²⁸ *Robertson*, (Fn. 9), S. 135; *Schiller*, (Fn. 124), S. 56.

¹²⁹ *Schiller*, (Fn. 124), S. 56; *Lutz*, (Fn. 125), S. 25ff.

¹³⁰ *Kaufmann/Büchi/Braun*, *Guidebook to Direct Democracy, In Switzerland and Beyond – The 2010 Edition*, 2010, S. 119.

Polarisierung der politischen Debatte und der Gesellschaft im Allgemeinen steigt die Zahl in den letzten Jahren weiter an.¹³¹

Unter den drei weiteren Staaten ist Liechtenstein bei weitem das Fortgeschrittenste im Bereich der direkten Demokratie. Unter dem Einfluss der schweizerischen politischen und rechtlichen Tradition sieht die Rechtsordnung dieses kleinen Fürstentums eine Reihe direktdemokratischer Mechanismen vor.¹³² Im Gegensatz dazu stehen Island und Norwegen in denen die Wähler keine Möglichkeit haben, direktdemokratischen Verfahren zu initiieren.¹³³

C. Die Europäische Bürgerinitiative (EBI)

I. Einleitung – Entstehungsgeschichte der EBI

Als erste transnationale Initiative¹³⁴ steht die EBI im Lissaboner Vertrag in den Artikeln 11 (4) EUV und 24 (1) AEUV. Die Konkretisierung der Modalitäten der EBI in Art. 24 (1) AEUV erfolgt in der Verordnung No. 211/2011.¹³⁵ Der Weg der EBI in den heutigen Rahmen der EU hat mehr als zehn Jahre gedauert. Der Vorschlag, eine Institution einzuführen, womit die EU-Bürger die Gesetzgebung der EU (mit)gestalten könnten, wurde zum ersten Mal während der Regierungskonferenz 1996/1997 aufgeworfen.¹³⁶ Der Anstoß kam von Staaten, die selbst eine lange Tradition direktdemokratischer Verfahren (Österreich und Italien) vorweisen, allerdings blieb dies ohne Erfolg. Ebenso erfolglos blieben auch die Vorschläge des Petitionsausschusses des EP.¹³⁷ Ein Wendepunkt stellte der Gipfel von Laeken im

¹³¹ Schiller, (Fn. 124), S. 56; Auer, Herausforderungen der direkten Demokratie in der Schweiz, in: Auer/ Holzinger (Hrsg.) Gegenseitige Blicke über die Grenze, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz, 2013, S. 150ff.

¹³² Marxer, Initiatives in Liechtenstein: Safety Valve in a Complex System of Government, in: Schiller/Setälä (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, 2012, S. 37f., sowie Marxer, Direct Democracy in Liechtenstein, International Conference Direct Democracy in Latin America, 14-15 March 2007 Buenos Aires, S. 3ff.

¹³³ Schiller, (Fn. 124), S. 58, sowie Art. 11, 26, 79 IsIVerf; Für Norwegen siehe Splieth/Rehmet, Direkte Demokratie in Norwegen – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, S. 4. Es muss unterstrichen werden, dass die bisherige Durchführung von Volksentscheiden in Norwegen keine verfassungsrechtliche Verankerung hat.

¹³⁴ Conrad, The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?, Icelandic Review of Politics and Administration, Vol. 7 No. 1, 2011, S. 6.

¹³⁵ VO (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, Abl. L 65 v. 11.3.2011, S. 1.

¹³⁶ Obwexer/Villotti, Die Europäische Bürgerinitiative. Grundlagen, Bedingungen und Verfahren, JPR, 18/2010, S. 110; Epiney, Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger – Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa-, in: Kadelbach (Hrsg.) Europäische Verfassung und direkte Demokratie, 2006, S. 46, Fn. 41; Cilo, Europäische Bürgerinitiative und demokratische Legitimität der EU, 2014, S. 67.

¹³⁷ Piesbergen, Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV, 2011, S. 20; Maurer/Vogel, Die Europäische Bürgerinitiative Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen, SWP-Studie Oktober 2009, S. 9; Die Kommission hatte eine Arbeitsgruppe zur Konsultation und Partizipation der Zivilgesellschaft eingerichtet. Dazu auch Cilo, (Fn. 136), S. 67.

Dezember 2001 dar, wo der Einsatz eines Konvents für eine europäische Verfassung beschlossen wurde und der Gedanke der Einführung direktdemokratischer Mechanismen im zukünftigen europäischen rechtlichen Rahmen an Bedeutung gewann.¹³⁸ Allerdings fanden solche Vorschläge während des Konvents kaum Beachtung. Erst kurz vor dem Ende (wegen erheblichen Drucks von Mitgliedern des EP),¹³⁹ wurde die EBI im endgültigen Text mit eingebunden (Art. I-47).¹⁴⁰ Die EBI wurde als „Kompromisslösung“ angesehen, da „stärkere“ direktdemokratische Mechanismen nicht akzeptiert wurden.¹⁴¹ Jedoch trat die europäische Verfassung nie in Kraft.¹⁴² Nichtsdestotrotz ist die „neu geborene“ EBI im heute geltenden Vertrag von Lissabon fast unverändert übernommen worden.¹⁴³

II. Die Grundlagen der Europäischen Bürgerinitiative im Primärrecht

Im Lichte des Axioms der repräsentativen Demokratie als Fundament des europäischen Projekts (Art. 10 Abs. 1 EUV), findet die EBI im Abs. 4 des folgenden Artikels unter dem Titel „Bürgerbeteiligung“ ihren Platz in der Rechtsordnung der Union. Hier wird das Aufforderungsrecht der Bürger institutionalisiert anhand derer sie die Kommission auffordern können, sich mit Themen zu beschäftigen, die für die Interessenten wichtig sind und dazu Lösungen vorschlagen. Aus diesem Grund ist diese Vorschrift mit den Art. 225 und 241 AEUV zu vergleichen.¹⁴⁴ Das Ziel des Artikels 10 (1) EUV ist die Position des Bürgers in der Rechtsetzung zu stärken¹⁴⁵ und somit eine einheitliche europäische Öffentlichkeit zu schaffen¹⁴⁶ (sowie –eventuell- auf einem zweiten Niveau die Förderung der demokratischen

¹³⁸ *Hrbek*, Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, *Integration* 1/2012, S. 39.

¹³⁹ Ebenda.

¹⁴⁰ *Piesbergen*, (Fn. 137), S. 23; *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 9; *Dougan*, (Fn. 49), S. 1809; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 110; *Cilo*, (Fn. 136), S. 69ff. Ausführlich zu den Debatten im Rahmen des Konvents siehe *Hieber*, Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, 2014, S. 6ff.; *Kaufmann*, Kurze Geschichte und Genese der Europäischen Bürgerinitiative, EU-in Brief 3/2012.

¹⁴¹ *Plotka/Böttger/Knaut*, Bürgerbeteiligung gegen die Krise? Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 4/2012, S. 19; *Hrbek*, (Fn. 138), S. 39; *Bouza Garcia*, The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy, 2013, S. 8; *Mader*, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten – Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit, *EuR* 2013, S. 3.

¹⁴² Paradoxerweise aufgrund direktdemokratischer Entscheidungen, siehe die Referenden in Frankreich (29.05.2005) und in der Niederlande (01.06.2005).

¹⁴³ *Dougan*, (Fn. 49), S. 1809; *Aloisio/Grimaldi/Morelli/Padoa-Schioppa*, (Fn. 30), S. 75.

¹⁴⁴ *Cilo*, (Fn. 136), S. 85; *Maurer/Vogel*, Die Europäische Bürgerinitiative, in: *Maurer/von Oндarza* (Hrsg.) Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen, *Onlinedossiers der SWP*, 2012, S. 117; *Isak*, Die Anwendung der demokratischen Grundsätze unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Bürgerinitiative, in: *Eilmansberger/Griller/Obwexer* (Hrsg.) Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, 2010, S. 167; *Kaufmann/Plotka*, Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene, *EUD Konkret*, 1/2012, S. 2; *Huber*, in: *Streinz* (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 2. Aufl. 2012, Art. 11 EUV, Rdnr. 33.

¹⁴⁵ *Huber*, (Fn. 144), Art. 11 EUV, Rdnr. 1ff, 33f.

¹⁴⁶ *Bieber*, in: *von der Groeben/Schwarze/Hatje* (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht, EUV, AEUV, GRCh*, 7. Aufl. 2015, Art. 11 EUV, Rdnr. 3.

Legitimation der Union).¹⁴⁷ Die EBI im Abs. 4 wird auf den Fundamenten der Abs. 1-3 aufgebaut und stellt ihre „Vollendung“ dar.¹⁴⁸ Die wichtigsten Elementen dieses Mechanismus sind im Primärrecht vorgesehen (Art. 11 Abs. 4 EUV): Mindestens eine Million Unionsbürger aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten können Angelegenheiten hervorbringen und die Kommission auffordern, sich damit zu befassen. Für die Verfassung der Modalitäten verweist Art. 24 (1) AEUV auf die Gesetzgebung (nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren). Im Folgenden wird die rechtliche Natur dieses neuen Elements aus den Verträgen analysiert.

1. Die EBI als partizipatorisches und/oder direktdemokratisches Werkzeug

Gemäß manchen Autoren ist die EBI „das erste *direktdemokratische* Instrument in den Händen der Unionsbürger“.¹⁴⁹ Andere -eventuell diejenige, die diese Institution mit geringerer Begeisterung betrachten- lehnen den Begriff *direktdemokratisch* ab und beschränken sich stattdessen auf die Bezeichnung *partizipatorisch*.¹⁵⁰ Laut *Robertson*¹⁵¹, kann man diesen rechtlichen „Zweig“ zwischen die *direkte* und die *repräsentative* Demokratie stellen. Die Wähler dürfen zwar keine Entscheidungen (mit)gestalten, aber an der Rechtssetzung - parallel zu den von ihnen gewählten Vertretern- teilnehmen. Diese bleiben aber diejenigen, die souverän die Entscheidung treffen. Andererseits kann man auf der Basis der Befunde des ersten Kapitels, Rechtsinstrumente bzw. Verfahren als direktdemokratisch bezeichnen, wenn diese dem Bürger die Möglichkeit geben, Entscheidungen bzw. Situationen ohne die Einschaltung von „Meinungsvermittlern“ (Vertretern) zu beeinflussen.¹⁵² Hier merkt man eine Überschneidung zwischen dem Begriff *partizipatorisch* und einem Aspekt des *Direktdemokratischen*. Die Tatsache, dass in einem Verfahren ein gewähltes Organ (siehe Parlament) die Entscheidung trifft, führt Einige zur Bezeichnung *partizipatorisch* und Andere (wie oben beschrieben) zum Begriff des *Direktdemokratischen* (trotz der Einschaltung des repräsentativen Organs).

¹⁴⁷ Ausführlich dazu im Kap. E.

¹⁴⁸ Für die Positionierung des Abs. 4 im Rahmen des Art. 11 siehe *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV-AEUV Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 11 EUV, Rdnr. 6ff.

¹⁴⁹ *Cilo*, (Fn. 136), S. 77f.; *Isak*, (Fn. 144), S. 164; *Ruffert*, (Fn. 148), Rdnr. 14ff.; *Mader*, (Fn. 141), S. 348; *Biervert*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 11 EUV, Rdnr. 1; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Rechts der Europäischen Union, 58. Aufl. 2016, Art. 11 EUV, Rdnr. 23; *Heuber-Sänger*, Kommunale Interessenvertretung auf europäischer Ebene: Erweiterung des Handlungsspielraumes durch die Europäische Bürgerinitiative? Eine Untersuchung am Beispiel der Konzessionsrichtlinie, EuR 2015, S. 245.

¹⁵⁰ *Conrad*, (Fn. 134), S. 5; *Epiney*, (Fn. 136), S. 45; *Vogiatzis*, Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method?, EJLS 6/2013, S. 11; *Dougan*, (Fn. 49), S. 1807, 1834; *Bouza Garcia*, (Fn. 141), S. 7; *Plöttka/Böttger/Knaut*, (Fn. 141), S. 21; *Kaufmann/Plöttka*, (Fn. 144), S. 3; *Knaut*, Die Europäische Bürgerinitiative – innovativ, transnational und demokratisch?, 2013, S. 6. Manche Autoren benutzen (sicherheitshalber?) beide Begriffe z. B. *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 5. Es ist erwähnenswert, dass *Bieber*, (Fn. 146), gelungen ist, weder den einen noch den anderen Begriff zu nutzen und stattdessen beispielsweise „*unmittelbare Einwirkung*“ zu verwenden, siehe Rdnr. 14.

¹⁵¹ *Robertson*, (Fn. 9), S. 134.

¹⁵² Kap. A.

Im Falle der EBI ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 11 (4) EUV (ohne Rücksichtnahme des einschlägigen Sekundärrechts), dass das Volk einen Vorschlag macht, um ein Verfahren zu initiieren, aber das „Schicksal“ dieses Vorschlags von dem zuständigen Organ (hier die Kommission) abhängig ist. Auf der Basis sowohl der theoretischen Erwägungen, als auch der Ausgestaltung der EBI kann man zum Schluss kommen, dass die Unterscheidung in den Begrifflichkeiten keinen inhaltlichen Einfluss auf das Rechtsinstrument ausüben kann. Denn beide vertretene Ansichten benutzen die gleichen Merkmale um ihre Schlussfolgerungen zu ziehen. Die Verwendung des Einen oder des Anderen hängt von den Grenzen ab, die man für die direkte Demokratie zieht. Man kann daher diese Begriffe alternativ/ergänzend und nicht gegensätzlich verwenden.¹⁵³ Nach der hier vertretenen Ansicht, ist die *lato sensu* Betrachtung des Begriffs *direktdemokratisch* auch *analog* auf die EU zu benutzen. Dies geschieht nicht nur aus Gründen terminologischer Klarheit (im Lichte der Ausführungen in den Kap. A und B), sondern ergibt sich auch aus dem Ziel dieser Arbeit, das die Vergleichung der EU mit den nationalen Mustern (wo eben der Begriff *direktdemokratisch* einschlägig ist) ist.

2. Abgrenzung der EBI von anderen Rechtsinstitutionen

Eine weitere wichtige Etappe auf dem Weg zur Bestimmung der rechtlichen Natur der EBI ist ihre Abgrenzung von den übrigen Rechtsinstrumenten des Art. 24 AEUV, insbesondere vom Petitionsrecht und der Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann).¹⁵⁴ Diese sind seit Jahrzehnten Teil des Primärrechts, im Gegensatz zur EBI, die wie bereits erwähnt, eine Neuheit im Lissaboner Vertrag darstellt.¹⁵⁵ Adressat der EBI ist die Kommission, während eine Petition an das Parlament und eine Beschwerde an den Ombudsmann gerichtet ist.¹⁵⁶ Das Ziel einer Beschwerde liegt darin, eine Schwäche der Verwaltungspraxis hervorzuheben.¹⁵⁷ Eine EBI und eine Petition können grundsätzlich inhaltlich nah sein (Gesetzesvorschlag),¹⁵⁸ trotzdem ist das Element der Betroffenheit bei der Petition ein wesentlicher Unterschied. Der Befürworter einer Petition muss sein persönliches Interesse an eine Angelegenheit beweisen können.¹⁵⁹ Des Weiteren ist für eine EBI eine

¹⁵³ So auch *Guckelberger*, Die Europäische Bürgerinitiative, DÖV 18/2010, S. 745.

¹⁵⁴ Ausführlich zu diesen Instrumenten siehe *Mader*, (Fn. 141), S. 359ff., 365ff.; *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 12, 14. Zum Kommunikationsrecht des Abs. 1 siehe *Hatje*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo* (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 24 AEUV, Rdnr. 4ff.; *Haag*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), EUV, AEUV, GRCh, 7. Aufl. 2015, Art. 24 AEUV, Rdnr. 8ff; *Piesbergen*, (Fn. 137), S. 165.

¹⁵⁵ *Petrescu*, Strengthening the Idea of „By Citizens, for Citizens“ in the Context of the European Citizens' Initiative – Brief Analysis of Initiatives, Romanian Journal of European Affairs Vol. 14 2/2014, S. 12.

¹⁵⁶ *Mader*, (Fn. 141), S. 350.

¹⁵⁷ *Isak*, (Fn. 144), S. 167; *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 15; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 119; *Guckelberger*, (Fn. 153), S. 747.

¹⁵⁸ *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 13; *Guckelberger*, (Fn. 153), S. 747.

¹⁵⁹ *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 13; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 119.

bestimmte Anzahl von Teilnehmern (1 Million) aus einer bestimmten Anzahl von Mitgliedstaaten vorgesehen. Eine Petition kann sogar von einer oder mehrerer Personen aus dem gleichen Staat eingereicht werden.¹⁶⁰ Der Begriff *Person* bezieht sich im Rahmen einer EBI auf eine natürliche Person (Unionsbürger). Hingegen können natürliche sowie juristische Personen, die in der EU ansässig sind, von den anderen zwei Instrumenten Gebrauch machen.¹⁶¹ Schließlich ist es besonders wichtig, dass die in Art. 24 Abs. 2-4 (AEUV) niedergelegten Instrumente in die Institution der Unionsbürgerschaft (Art. 20 AEUV) einbezogen werden. Für die EBI gilt dies jedoch nicht, und sie wird auch in der GRCh nicht ausdrücklich erwähnt. Dennoch kann man das in Art. 11 Abs. 4 EUV verankerte Initiativrecht als Unionsbürgerrecht einstufen.¹⁶² Denn die Unionsbürgerschaft umfasst nach Art. 20 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 1 AEUV alle in den Verträgen vorgesehenen Rechte. Dass Art. 11 Abs. 4 EUV, Art. 24 Abs. 1 AEUV nicht ausdrücklich von einem Initiativrecht (oder einem Recht auf Beteiligung an einer EBI) als subjektivem Recht sprechen,¹⁶³ dürfte damit zusammenhängen, dass Art. 24 Abs. 1 AEUV dem Unionsgesetzgeber einen erheblichen Ausgestaltungsspielraum einräumt. Dieser Ausgestaltungsspielraum ist aber nicht unbegrenzt, und der Kernbestand der EBI ist ein Unionsbürgerrecht i.S. eines Rechts auf ungehinderte Teilnahme an einer EBI.

3. Zwischenfazit: Die rechtliche Natur der EBI

Auf diesen Darstellungen aufbauend kommt man zum Schluss, dass die EBI ein *direkt-demokratisches* Werkzeug für die Unionsbürger ist. Man muss sie trotz der eventuellen Missverständnisse¹⁶⁴ vom Recht auf Petition unterscheiden.¹⁶⁵ Durch *analoge* Anwendung der Kategorisierung des ersten Kapitels können wir die EBI als *sui-generis*,¹⁶⁶ *transnationale*

¹⁶⁰ *Bouza Garcia*, (Fn. 141), S. 14; *Auer*, European Citizens' Initiative, EuConst 2005, S. 79; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 119; *Guckelberger*, (Fn. 153), S. 747.

¹⁶¹ *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 12f. Aus diesem Grund ist eine Petition „nützlicher“ für eine individuelle, lokale oder äußerst technische Angelegenheit, die Publizität oder Unterstützung schwierig ziehen könnte, sowie für kleinere Gruppen ohne Vernetzungsmöglichkeiten usw. so auch, *Guckelberger*, (Fn. 153), S. 747.

¹⁶² Ebenfalls bejahend *Huber*, (Fn. 144), Art. 11 EUV, Rdnr. 34; *Hatje*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 20 AEUV, Rdnr. 10. Weiter dazu *Auer*, (Fn. 160), S. 80; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 119; *Guckelberger*, (Fn. 153), S. 748.

¹⁶³ Zur Einstufung des Petitionsrechts als subjektiven Rechts siehe *Mader*, (Fn. 141), S. 359; *Guckelberger*, (Fn. 153), S. 748.

¹⁶⁴ *Kendler*, Let me Vote, in: Berg/Thomson, (Hrsg.) An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative, 2014, S. 59ff. Siehe in *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 14 für die möglichen Überschneidungen.

¹⁶⁵ So auch *Bouza Garcia/Greenwood*, Introduction, Perspectives on European Politics and Society, Vol. 13 3/2012, S. 252; *Ponzano*, A million citizens can request European legislation: a sui generis right of initiative, S. 3; *Kaufmann/Plottka*, (Fn. 144), S. 3; *Efler*, European Citizens' Initiative – Legal options for implementation below the constitutional level, S. 9; Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. zum Grünbuch der EU-Kommission über die Europäische Bürgerinitiative. Siehe in *Cilo*, (Fn. 136), S. 80ff. ihre interessante Auseinandersetzung mit der Bezeichnung der EBI als *qualifizierter Petition*.

¹⁶⁶ *Ponzano*, (Fn. 165), S. 1.

agenda-setting Initiative einordnen.¹⁶⁷ Anhand der EBI wird das Hervorbringen eines politischen Vorschlags ermöglicht, ohne das Initiativmonopol der Kommission in Frage zu stellen.¹⁶⁸ Hier kann man wiederum die Analogie mit dem Vorbild der nationalen *full-scale* Initiative ziehen und dadurch die EBI davon unterscheiden.¹⁶⁹

III. Sekundärrechtliche Ausgestaltung der EBI

1. Einleitung

Da der primärrechtliche Rahmen der EBI viele Fragen offen gelassen hat,¹⁷⁰ war der Erlass einer Verordnung notwendig (wie auch im Art. 24 Abs. 1 AEUV vorgesehen). Nach einem relativ langen Konsultationsverfahren über die Konkretisierung heikler rechtlicher Aspekte des neuen Instruments zwischen den im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 AEUV) beteiligten Organe, sowie einer Anzahl von Sozialpartnern,¹⁷¹ wurde die Verordnung No 211/2011 im Februar 2011 gebilligt, und am 1. April 2012 trat sie in Kraft. Da das vorgesehene Verfahren bereits von mehreren Autoren ausführlich analysiert wurde, wird es im Folgenden zusammengefasst dargelegt mit der Fokussierung auf bestimmten Punkten.¹⁷²

2. Verfahren

Die vorbereitende Phase wird durch die Schaffung eines Ausschusses von 7 Unionsbürgern aus mindestens 7 verschiedenen EU-Mitgliedstaaten initiiert (Art. 3 Abs. 1, 2 VO). Dieser Ausschuss, dessen Mitglieder das aktive Wahlrecht zum EP besitzen müssen,¹⁷³ stellt den Entwicklungskern einer EBI dar und gewährleistet für die Initiative einen gewissen Grad an Organisation und Glaubwürdigkeit.¹⁷⁴ Zu Beginn der ersten Phase muss die EBI bei der

¹⁶⁷ *Hrbek*, (Fn. 138), S. 44; *Cuesta Lopez*, (Fn. 28), S. 259; *Best/Lambermont*, Citizen Involvement in EU Policies: Impossible Dream or Work in Progress? *Eipascope* 01/2011, S. 13; *Cilo*, (Fn. 136), S. 84; *Plotka/Böttger/Knaut*, (Fn. 141), S. 21; *Knaut*, (Fn. 150), S. 6; *Heuber-Sänger*, (Fn. 149), S. 5; *Bouza Garcia*, (Fn. 141), S. 14; *Robertson*, (Fn. 9), S. 138; *Vogiatzis*, (Fn. 150), S. 11.

¹⁶⁸ *Bouza Garcia/Greenwood*, (Fn. 165), S. 252.

¹⁶⁹ *Auer*, (Fn. 160), S. 80; *Szeligowska/Mincheva*, The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A political and legal analysis, *Bruges Political Research Papers* 24/2012, S. 63.

¹⁷⁰ Siehe zusammengefasst *Maurer/Vogel*, (Fn. 144), S. 122.

¹⁷¹ Zur Entstehungsgeschichte der VO siehe etwa *Conrad*, (Fn. 134), S. 7; *Sauron*, The European Citizens' Initiative: not such a good idea?, *Fondation Robert Schuman European Issue* No. 192, S. 1; *Dehousse*, The European Citizens' Initiative: Next big thing or new false good idea?, *Egmont Paper* 59, 2013, S. 7; *Pichler/Kaufmann/Sigmund/Gross*, The European Citizens' Initiative Consultation Process (Art. 11.4 TEU) Impulses and suggestions of the (ECIO), in: *Pichler/Kaufmann* (Hrsg.) The European Citizens' Initiative – into new democratic territory, 2010, S. 124; *Isak*, (Fn. 144), S. 168.

¹⁷² Siehe etwa *Plotka/Böttger/Knaut*, (Fn. 141), S. 19; *Petrescu*, (Fn. 155), S. 12ff.; *Micu*, Direct Implication of European Citizens in Normative Process within the European Union, *The USV Annals of Economics and Public Administration*, Vol. 12/2012, S. 276; *Langer*, (Fn. 10), S. 145ff.; *Hieber*, (Fn. 140), S. 93ff.

¹⁷³ Zur diesbezüglichen Debatte siehe *Glogowski/Maurer*, The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits, *IHS Series* No. 134 2013, S. 10; *Dougan*, (Fn. 49), S. 1820; *Petrescu*, (Fn. 155), S. 14; *Kaufmann/Plotka*, (Fn. 144), S. 9; *Hrbek*, (Fn. 138), S. 40.

¹⁷⁴ Ein Vertreter und ein Stellvertreter können ernannt werden, um den Kontakt mit den Organen der Union zu erleichtern. Zum Bürgerausschuss siehe *Tiedemann*, Die sekundärrechtliche Ausgestaltung

Kommission auf der Basis bestimmter Regeln registriert werden (Art. 4 und Anhang II der VO). Es muss hier hervorgehoben werden, dass die Erwähnung von konkreten Artikeln aus den Verträgen zwar vorgesehen ist, allerdings ist eine generelle Beschreibung des Initiativeobjekts ausreichend.¹⁷⁵ Auf dieser Basis muss die Kommission binnen zwei Monate (Art. 4 Abs. 2 VO) eine rechtliche Kontrolle durchführen (Kompetenz der Kommission, Einklang mit den Werten der Union, angemessener Inhalt).¹⁷⁶ Sollte eine Voraussetzung nicht erfüllt sein, ist die Registrierung abzulehnen (Art. 4 Abs. 3 VO).

Wurde die Kontrolle bestanden, beginnt die 12-monatige Periode¹⁷⁷ der Unterstützungssammlung, sowohl in Papierform als auch elektronisch (Art. 5 Abs. 2 VO). Insgesamt müssen 1.000.000 Bürger aus mindestens 7 Staaten (1/4 der EU-Mitglieder, Art. 7)¹⁷⁸ mobilisiert werden. Die Zahl der Bürgerstimmen aus den jeweiligen Staaten wird auf der Basis der Mitglieder des EP (750) mit der Anzahl der nationalen Vertretern im EP multipliziert (Art. 7 Abs. 2 und Anhang I-VO). Somit wird die Verbreitung, sowie die Voraussetzung der Existenz einer europäischen Angelegenheit als Gegenstands der EBI erfüllt.¹⁷⁹ Nach der Sammlung aller Stimmen werden diese von den Mitgliedstaaten überprüft (Art. 8 VO), und im Anschluss darauf wird die Initiative der Kommission vorgelegt (Art. 9 VO). Diese muss in drei Monaten über die Zukunft der Initiative entscheiden (Art. 10 VO), wohingegen im EP eine Anhörung der Organisatoren vorgesehen ist (Art. 11 VO).

3. Inhalt einer EBI

Die Frage nach der thematischen Abdeckung die die Institution der EBI anbietet, setzt eine Auseinandersetzung sowohl mit dem Primär- als auch mit dem relevanten Sekundärrecht voraus. Im Art. 11 (4) EUV ist niedergelegt worden, dass „*Unionsbürger (...) die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern [können], im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, (...)*“. Daraus und unter Rücksichtnahme der Organkompetenz der Kommission ergibt sich, dass der Gegenstand einer EBI keine Bereiche beinhalten darf, in denen die Kommission das ansonsten geltende

der europäischen Bürgerinitiative durch die Verordnung (EU) Nr. 211/2011, NVwZ 2012, S. 81; Glowowski/Maurer, (Fn. 173), S. 10; Quittkat, Die EBI – (K)lein Tor zur europäischen Politik für „Normalbürger“, Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 4/2012, S. 70; Cilo, (Fn. 136), S. 124ff.

¹⁷⁵ Siehe dazu Glogowski/Maurer, (Fn. 173), S. 11.

¹⁷⁶ Dem Entwurf der Kommission zufolge würde diese Kontrolle nach Sammlung von 300.000 Unterstützungsbekundungen stattfinden, dazu Ponzano, Ein Initiativrecht sui generis: die Europäische Bürgerinitiative, Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 4/2012, S. 34; Dehousse, (Fn. 171), S. 9.

¹⁷⁷ „... Um zu gewährleisten, dass geplante Bürgerinitiativen ihre Relevanz behalten, und gleichzeitig der Schwierigkeit Rechnung zu tragen, unionsweit Unterstützungsbekundungen zu sammeln, sollte dieser Zeitraum zwölf Monate ab der Registrierung der geplanten Bürgerinitiative nicht überschreiten.“ ErwägG 17 VO.

¹⁷⁸ Die diesbezügliche Vorschrift des Verordnungsentwurfs der Kommission sah 1/3 der Staaten vor. Dazu Dougan, (Fn. 49), S. 1822ff; Conrad, (Fn. 134), S. 9.

¹⁷⁹ Ruffert, (Fn. 148), Rdnr. 21; Bieber, (Fn. 146), Rdnr. 20.

„Initiativmonopol“ nicht hat.¹⁸⁰ Wichtiges Beispiel ist die GASP, bei der das Initiativrecht dem Hohen Vertreter und den Mitgliedstaaten vorbehalten ist.¹⁸¹ Andererseits ist in den Fällen, in denen die Kommission nicht nur das Initiativrecht, sondern auch Entscheidungsbefugnisse innehat, -und dadurch keine Einbeziehung des EP oder des Rates notwendig ist (z. B. Art 290 AEUV)- eine EBI durchaus möglich, da eine Entscheidung einen Vorschlag voraussetzt. Zumindest eine analoge Anwendung des Art. 11 Abs. 4 EUV erscheint als möglich.¹⁸² Zudem ist die Verbandskompetenz zu beachten: Dem Vertrag (Art. 11 Abs. 4 EUV) zufolge, „(...) zu Themen zu unterbreiten ...eines Rechtsaktes der Union bedarf, um die *Verträge umzusetzen*.“ Obwohl der Begriff der Umsetzung *lato sensu* auch die Änderung bzw. Anpassung der Verträge einschließen könnte (als teleologisch betrachtete Folge des Gebots der Weiterentwicklung der europäischen Idee),¹⁸³ ist dieser Ansatz im Lichte sowohl des klaren Wortlauts als auch der Tatsache, dass eine Vertragsreform den Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ überlassen ist, abzulehnen.¹⁸⁴ Parallel dazu muss der aufgeforderte Vorschlag zum Erlass „(...) *eines Rechtsakts der Union (...)*“ {Legal Act, Acte Juridique} führen. Mit Verweis auf Art. 288 AEUV schließt dieser Begriff sowohl Akte verbindlichen (Verordnung, Richtlinie, Beschluss) als auch nicht verbindlichen (Empfehlung, Stellungnahme) Charakters ein.¹⁸⁵ Dadurch ist beispielsweise eine Aufforderung zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens (Art. 258 AEUV) unzulässig, da diese nicht zum Erlass eines Rechtsaktes führt.¹⁸⁶ Zudem muss der Rechtsakt die Union und nicht z.B. die Euratom betreffen.¹⁸⁷ Wichtig ist noch die Art der Kompetenz im betreffenden Bereich der Union (im Lichte der Art. 2-6 AEUV). Aus diesem Grund kann eine EBI jeden dieser Bereiche betreffen, allerdings darf sie nicht zum Verstoß gegen das Prinzip der Einzelermächtigung führen.¹⁸⁸

Weitere Regeln findet man im Sekundärrecht. Laut Art. 4 (2) d VO, ist die Registrierung einer EBI von der Kommission abzulehnen, wenn sie "(...) *offenkundig gegen die Werte der Union [wie diese im Art. 2 EUV niedergelegt sind] [verstößt] (...)*". Eine EBI, die etwa nicht im

¹⁸⁰ Langer, (Fn. 10), S. 149; Langer/Müller, (Fn. 125), S. 257.

¹⁸¹ Art. 30 EUV. Isak, (Fn. 144), S. 166, Fn. 70; Obwexer/Villotti, (Fn. 136), S. 116. Für die Möglichkeit der Einbeziehung auch der GASP sprechen Piesbergen, (Fn. 137), S. 116; Cilo, (Fn. 136), S. 114.

¹⁸² Ebenfalls bejahend Piesbergen, (Fn. 137), S. 259; Langer/Müller, (Fn. 125), S. 257; Szeligowska/Mincheva, (Fn. 169), S. 67; Skeptisch, Dougan, (Fn. 49), S. 1835.

¹⁸³ So Bieber, (Fn. 146), Rdnr. 15; Efler, (Fn. 165), S. 9f.

¹⁸⁴ So auch Cilo, (Fn. 136), S. 123; Nettesheim, (Fn. 149), Rdnr. 26; Szeligowska/Mincheva, (Fn. 169), S. 69; Huber, (Fn. 144), Rdnr. 38; Auer, (Fn. 160), S. 82; Piesbergen, (Fn. 137), S. 117ff.; Conrad, (Fn. 134), S. 11; Obwexer/Villotti, (Fn. 136), S. 116; Isak, (Fn. 144), S. 166 Fn. 70; Glowgowski/Maurer, (Fn. 173), S. 17; Hrbek, (Fn. 138), S. 40; Kaufmann/Plottka, (Fn. 144), S. 4 Eine „Zwischenansicht“ wird von Maurer/Vogel, (Fn. 137) vertreten, siehe S. 22.

¹⁸⁵ Langer/Müller, (Fn. 125), S. 255; Dougan, (Fn. 49), S. 1834.

¹⁸⁶ Langer, (Fn. 10), S. 149; Huber, (Fn. 144), Rdnr. 41.

¹⁸⁷ Langer, (Fn. 10), S. 149; Franzius/Preuß, Die Zukunft der europäischen Demokratie, 2012, S. 132.

¹⁸⁸ Auer, (Fn. 160), S. 82; Langer/Müller, (Fn. 125), S. 256; Dehousse, (Fn. 171), S.11; Conrad, (Fn. 134), S. 11; Obwexer/Villotti, (Fn. 136), S. 116; Es gibt keine vorbestimmte bzw. erschöpfende Liste von möglichen Themen, siehe Dougan, (Fn. 49) S. 1836, Bouza Garcia, (Fn. 141), S. 29.

Einklang mit der GRCh steht, ist nicht akzeptabel; in einigen Grenzfällen ist die Überprüfung jedoch schwieriger.¹⁸⁹ Art. 4 (2) c VO lehnt ebenso eine Registrierung ab, wenn die EBI „(...) *offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös* [ist]“. Dieser eher unklare Absatz dient wohl als „Filter“: Die Kommission sollte vor einer Überbelastung verschont werden. Ob der Begriff *missbräuchlich* in Verbindung mit Art. 54 GRCh (Art. 17 EMRK) zu lesen ist, ist fraglich.¹⁹⁰ Als *offenkundig unseriös* ist eine EBI zu bezeichnen, die absurd (Spaßinitiative) ist oder aus Publizitätsgründen eingereicht wird.¹⁹¹ Die Bewertung einer EBI als *schikanös* ist schwer vorstellbar.¹⁹² Schließlich ist eine EBI nicht zu registrieren, wenn sie „(...) *offenkundig außerhalb des Rahmens* [der Befugnisse der Kommission] *ist* (...)“. Diese Regelung hat sich inzwischen zu einer schwierig überwindbaren Hürde für die Organisatoren einer EBI entwickelt, sowohl aufgrund ihrer Auslegungsherausforderungen als auch ihres häufigen Gebrauchs von der Kommission als Grund für die Ablehnung der Registrierung von Initiativen.

IV. Die EBI in der Praxis

1. Überblick

Zwischen dem Inkrafttreten der VO im April 2012 und August 2016 wurden insgesamt 58 Initiativen bei der Kommission eingereicht.¹⁹³ Zwei Drittel davon (38) sind von der Kommission angenommen bzw. nach der im Art. 4 VO vorgesehenen Überprüfung registriert worden, während bei 20 Initiativen die Registrierung durch Kommission verweigert wurde. Unter den 38 registrierten EBIs wurde bereits für 29 das Verfahren abgeschlossen. 13 aus diesen 29 sind von ihren Organisatoren nach der Registrierung zurückgezogen und in den übrigen 16 wurde die notwendige Anzahl von 1.000.000 von Unterstützungsbekundungen nicht erreicht. Von den übrigen 9, wurde vor kurzem für 2 die Entscheidung der Registrierung angenommen. Dies bedeutet, dass die 1-jährige Phase der Sammlung für die notwendigen Unterschriften anfangen wird.¹⁹⁴ In dieser Phase befinden sich derzeit 4 Initiativen.¹⁹⁵ Schließlich, haben lediglich 3 Initiativen (5% aller eingereichten EBIs) die Hürde der einen

¹⁸⁹ Dazu *Langer*, (Fn. 10), S. 152ff.; *Hieber*, (Fn. 140), S. 143ff.; *Langer/Müller*, (Fn. 125), S. 258ff.

¹⁹⁰ Dafür und dadurch restriktiv auszulegen, so *Langer/Müller*, (Fn. 125), S. 262; *Bieber*, (Fn. 146), Rdnr. 18. Anders *Hieber*, (Fn. 140), S. 137f.

¹⁹¹ *Langer*, (Fn. 10), S. 154f.; *Langer/Müller*, (Fn. 125), S. 264; *Szeligowska/Mincheva*, (Fn. 169), S. 68.

¹⁹² So auch *Hieber*, (Fn. 140), S. 142.

¹⁹³ Alle Informationen stammen vom Amtlichen Register der Europäischen Kommission über die Europäische Bürgerinitiative, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> (Stand 12.08.2016).

¹⁹⁴ Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 27 Juli 2016, abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2653_en.htm.

¹⁹⁵ Amtliches Register der Europäischen Kommission über die Europäische Initiative, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open> (Stand 12.08.2016).

Million (unionsweit), sowie der der vorgesehenen nationalen Quoren in zumindest 7 Mitgliedstaaten überwunden.¹⁹⁶

2. Die „Erfolgsgeschichten“

Die historisch zweite registrierte¹⁹⁷ und erste erfolgreiche EBI ist als „Right2Water“ bekannt.¹⁹⁸ Das Ziel der am 10. Mai 2012 registrierten EBI war die Anerkennung des Rechts auf Zugang zu Trinkwasser und sanitärer Grundversorgung auf EU Ebene.¹⁹⁹ Bis Mai 2013 wurden hierzu insgesamt 1.680.285 gültige Unterstützungsbekundungen gesammelt.²⁰⁰ Ein Tag später (11. Mai 2012) wurde die EBI „Einer von uns“ von der Kommission registriert. Die Organisatoren zielten damit darauf ab, die Unionsbürger sowie die Kommission für die „Würde des menschlichen Embryos“ zu sensibilisieren. Mehr als 1,7 Millionen Europäer aus der Mehrheit der EU-Staaten haben diese EBI unterstützt.²⁰¹ Schließlich ist der positive Rekord der erfolgreichen Initiativen mit der EBI „Stop Vivisection“ weiter vorangetrieben worden. Die Abschaffung von Tierversuchen im Bereich der Forschung fand (in den EU-Mitgliedstaaten) bis Juni 2013 mehr als 1,1 Millionen Befürworter.²⁰²

¹⁹⁶ Amtliches Register der Europäischen Kommission, über die Europäische Initiative, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful> (Stand 12.08.2016). Siehe auch *Berg/Glogowski*, The First European Citizens' Initiatives An overview of the First two Years of the European Citizens' Initiatives, in: Berg/Thomson (Hrsg.) An ECI That Works!, 2014, S. 15ff.

¹⁹⁷ Die erste Registrierung fand am *Europatag* (09.05) 2012 statt. Es handelte sich um die Initiative mit dem Titel „Fraternité 2020 - Mobilität. Fortschritt. Europa.“, näher dazu siehe *Gastinger/Jürgens*, Fraternite 2020 – Mobilität. Fortschritt. Europa, Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 04/2012, S. 65ff.; *Pronckute*, Fraternite 2020, in: Berg/Thomson (Hrsg.) An ECI That Works!, 2014, S. 33ff.

¹⁹⁸ Ihr offizieller Titel ist „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“. Dazu siehe *Heuber-Sänger*, (Fn. 149), S. 238ff; *Sule*, „Recht auf Wasser“ – Zur ersten der Europäischen Kommission vorgelegten Europäischen Bürgerinitiative nach dem Lissaboner Vertrag, *EuZW* 2014, S. 725ff.; *Conrad*, Ein Paradebeispiel unter der Lupe: Die Europäische Bürgerinitiative „right2water“, Heinrich Böll Stiftung, 2013; *Van den Berge*, Experiences of ECI Campaigns: Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good, not a Commodity!, in: Berg/Thomson (Hrsg.) An ECI That Works!, 2014, S. 19ff., sowie auf der Webseite der Initiative <http://www.right2water.eu/> (26.10.2016).

¹⁹⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und der Rates über die Konzessionsvergabe, 20. Dezember, KOM (2011) 897 endgültig.

²⁰⁰ Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 19.3.2014, COM(2014) 177 endg., über die Europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware“, online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-177-DE-F1-1-ANNEX-1.Pdf> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

²⁰¹ Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 28.05.2014, COM(2014) 355 final, über die europäische Bürgerinitiative "Einer von uns", online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-355-DE-F1-1-ANNEX-1.Pdf> (12.08.2016). Dazu siehe *Del Pino*, One of Us, in: Berg/Thomson (Hrsg.) An ECI That Works!, 2014, S. 25ff., sowie auf der Webseite der Initiative <http://www.1-von-uns.de/> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

²⁰² Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 03.06.2015, C(2015) 3773 final, über die Europäische Bürgerinitiative „STOP VIVISECTION“, online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/DE/3-2015-3773-DE-F1-1-ANNEX-1.PDF> (12.08.2016). Dazu siehe *Varrica*, Stop Vivisection, in: Berg/Thomson, (Hrsg.) An ECI That Works!, 2014, S. 29ff., sowie auf der Webseite der Initiative <http://www.stopvivisection.eu/> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

3. Die abgelehnten Initiativen

Auf der anderen Seite führten 20 (knapp ein Drittel) Initiativen zu keinem positiven Ergebnis. Diese deckten ein weites Themengebiet ab, welches u.A. die Organisationsstruktur der EU, die Anerkennung von Grundrechten, Sozial- und Wirtschaftsfragen beinhaltet. Anzumerken ist hier, dass die Kommission ihre Ablehnung in alle 20 Fällen (ohne eine einzige Ausnahme) auf den Art. 4 (2) b) VO gestützt hat.²⁰³ Zudem ergibt sich aus der Betrachtung der Arbeitsweise der Kommission eine im Laufe der Zeit „freundlichere“ bzw. weniger strikte Behandlung der eingereichten EBIs. Während bis Januar 2014, 17 aus den insgesamt 40 eingereichten Initiativen (mehr als 40%) als unzulässig galten,²⁰⁴ ist seitdem die Anzahl der abgelehnten EBIs stark zurückgegangen (3 von 18, 16%). Die Betrachtung sowohl der erfolgreichen als auch der abgelehnten Initiativen führt zur Debatte über einerseits die Rolle der Kommission insbesondere in Bezug auf die Frage der Verbindlichkeit einer EBI und andererseits über die vorgesehenen Rechtsmittel.

V. Die Rolle der Kommission – Rechtsverbindlichkeit einer EBI

Aus den bisherigen Darlegungen erkennt man die wesentliche Rolle, die die Kommission sowohl im Laufe als auch nach dem Ende des Verfahrens einer EBI spielt. Nun werden zwei wichtige Punkte angesprochen: Zunächst die Rolle der Kommission bei der Kontrolle einer vorgelegten EBI (Art. 4 VO) und anschließend diejenige nach einer erfolgreichen EBI im Lichte des Art. 2 (1) VO: „ (...) *die Kommission aufgefordert wird ... Vorschläge zu Themen zu unterbreiten...*“.²⁰⁵

Wie bereits erwähnt, liegt die Rolle der Kommission vor der Registrierung einer EBI darin, zu überprüfen, ob die Bedingungen des Art. 4 (2) VO erfüllt sind. Die wiederholte Benutzung des Wortes *offenkundig* in dieser Vorschrift in Verbindung mit Art. 10 (1) c) VO führt die Literatur zur These, dass im Rahmen des Art. 4 erst eine „grobe“ Überprüfung stattfindet soll,²⁰⁶ die im Gegensatz zur finalen, sorgfältigen Kontrolle des Art. 10 steht. Allerdings stellt die Tatsache, dass alle abgelehnten EBIs der Begründung unterlagen, dass sie *offenkundig außerhalb des Rahmens* der Kompetenzen der Kommission seien, diesen Befund in Frage: Waren tatsächlich sämtliche EBIs inkompatibel mit den in den Verträgen vorgesehenen Befugnissen der Kommission, oder ist die Kontrolle der Kommission gemäß Art. 4 VO

²⁰³ Amtliches Register der Europäischen Kommission über die Europäische Bürgerinitiative, online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered> (Stand 12.08.2016).

²⁰⁴ Berg/Glogowski, (Fn. 196), S. 11ff.

²⁰⁵ Mit anderen Worten, ob und inwieweit eine erfolgreiche EBI eine Verpflichtung der Kommission zur Befassung bzw. zum Erlass eines Gesetzgebungsvorschlags mit sich bringt.

²⁰⁶ Etwa Langer/Müller, (Fn. 125), S. 272; Szeligowska/Mincheva, (Fn. 169), S. 68; Dougan, (Fn. 49), S. 1837ff.

eingehend und dadurch das Wort *offenkundig* überflüssig?²⁰⁷ Letzterenfalls könnte die Handhabung der Vorschrift durch die Kommission rechtswidrig sein. Aufklärung bietet hier die Rechtsprechung des EuG: Die Kommission überprüft alle von den Organisatoren vorgebrachten Artikel, sowie alle Vorschriften, die ihr selbst Kompetenzen verschaffen, um daraus eine mögliche rechtliche Basis für den Erlass eines der Initiative entsprechenden Rechtsaktes eröffnen zu können.²⁰⁸ Ist die Antwort dazu negativ, dann liegt die EBI außerhalb des Kompetenzrahmens der Kommission. Parallel dazu wird geprüft, ob dieser Befund aus sachlichen Verhältnissen (*factual circumstances*) stammt. Ist dies nicht der Fall, dann liegt die EBI *offenkundig* außerhalb des vorgesehenen Rahmens.²⁰⁹ Zudem nimmt die Kommission eine *volle* und nicht nur eine *prima facie* Kontrolle vor.²¹⁰

Die andere Seite der Medaille betrifft die Behandlung der EBIs, die nicht nur registriert wurden, sondern auch die notwendige Unterstützung der Unionsbürger gesammelt haben. Die Frage, ob und inwieweit die Kommission einer erfolgreichen EBI nachkommen muss, erhält in der Theorie keine einheitliche Antwort. Der unklare Wortlaut der VO bietet ausreichend Spielraum für weitere Auslegungsperspektiven:²¹¹ Einer Ansicht zufolge ist die Kommission in einem solchen Fall völlig gebunden.²¹² Dies bedeutet, dass die Kommission nicht nur das Gesetzgebungsverfahren einleiten soll, sondern sich am Inhalt der EBI orientiert muss (vollständige Rechtsverbindlichkeit). Eine weitere Möglichkeit ist die Annahme des ersten Elements (Initiierung des Gesetzgebungsverfahrens), ohne sich gleichzeitig am Inhalt bzw. an der Richtung der EBI zu orientieren.²¹³ Die Kommission würde dadurch bei der thematischen Ausgestaltung (im Lichte ihres Initiativmonopols) „frei“ sein. Denkbar ist auch die These, dass die Kommission in keinerlei Hinsicht verpflichtet ist, sich mit der EBI zu beschäftigen, da diese nur eine „Anregungsfunktion“ hat.²¹⁴ Nach der hier vertretenen Ansicht, hat die Kommission die Verpflichtung, sich mit einem Thema anlässlich einer erfolgreichen EBI zu beschäftigen und darf daher die Mobilisierung der Bürger nicht ignorieren. Es bedeutet allerdings nicht, dass das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet

²⁰⁷ Dieser Punkt betrifft nur die rechtliche Kontrolle, die politische Abwägung findet ausdrücklich nach der Vorlage einer Initiative bei der Kommission statt (Art. 10 Abs. 1 c).

²⁰⁸ EuG, Rs. T-44/14, *Costantini*, ECLI:EU:T:2016:223, Rdnr. 12 ; EuG, Rs. T-529/13, *Izsak*, ECLI:EU:T:2016:282, Rdnr. 65.

²⁰⁹ EuG, Rs. T-44/14, *Costantini*, ECLI:EU:T:2016:223, Rdnr. 12.

²¹⁰ EuG, Rs. T-44/14, *Costantini*, ECLI:EU:T:2016:223, Rdnr. 13. In jedem Fall kann man an dieser Stelle nicht überprüfen, ob die Arbeitsweise der Kommission „richtig“ ist. Trotzdem ergibt sich aus der Betrachtung der bisherigen Rechtsprechung, dass das EuG eine „vorsichtige“ Haltung einnimmt und die Überprüfung der Frage im Kontext eines bestimmten Falles vornimmt. Siehe EuG, Rs. T-44/14, *Costantini*, ECLI:EU:T:2016:223, Rdnr. 17 sowie EuG, Rs. T-529/13, *Izsak*, ECLI:EU:T:2016:282, Rdnr. 61. Allerdings, ist die Benutzung des Wortes „erste“ für die im Rahmen des Art. 4 (2) VO Prüfung auffallend.

²¹¹ Ausführlich zur Debatte siehe etwa *Cilo*, (Fn. 136), S. 143ff.; *Maurer/Vogel*, (Fn. 137) S. 26ff.

²¹² *Franzius/Preuß*, (Fn. 187), S. 133; *Mader*, (Fn. 141), S. 358; *Ruffert*, (Fn. 148), Rdnr. 19 mit möglichen Ausnahmen.

²¹³ *Huber*, (Fn. 144), Rdnr. 42.

²¹⁴ So *Dougan*, (Fn. 49), S. 1842; *Tiedemann*, (Fn. 174), S. 84; *Nettesheim*, (Fn. 149), Rdnr. 27.

werden sollte.²¹⁵ Dies basiert sowohl auf das Initiativmonopol der Kommission als auch auf den Vergleich mit den Art. 225 und 241 AEUV.²¹⁶ Diese „Befassungspflicht“²¹⁷ wird von rechtspolitischen Argumenten untermauert: Die EBI stellt zwar ein *direktdemokratisches* Rechtsinstrument dar, aber sie spiegelt dennoch nur die Meinung einer begrenzten Anzahl der europäischen Bevölkerung wider. Wäre die EU daran gebunden, einen Rechtsakt nach jeder erfolgreichen EBI zu erlassen, dann würde somit die EBI jedoch zu einem Hemmnis für die europäische Demokratie, da Minderheiten das decision-making auf transnationaler Ebene gestalten könnten. Was könnte in dem Fall passieren, wenn zwei oder sogar mehrere EBIs zum gleichen Thema unterschiedliche Ansichten vertreten würden? Pragmatisch betrachtet haben nur EBIs, die mit dem Programm der Kommission vereinbar sind, eine Chance verwirklicht zu werden. Ausschlaggebend ist die erste Äußerung des EuGH zu diesem Thema: Der Präsident des Gerichts (EuG) besagt in seinem Beschluss vom 23. Mai 2016 in der Rechtssache T-754/14R, dass *„Selbst wenn die Kommission nämlich eine geplante Bürgerinitiative tatsächlich registriert hat, ist sie keineswegs gehalten, sich deren politisches Anliegen zu Eigen zu machen und umzusetzen. (...)Dies bedeutet, dass die Kommission davon absehen darf, eine registrierte Bürgerinitiative durch konkrete Maßnahmen zu unterstützen bzw. die von ihr angeregten Vorschläge vorzulegen und zu realisieren.“*²¹⁸

Wichtig ist es jedenfalls kurz zu überprüfen, welche Folgen die drei bisher erfolgreichen Initiativen gehabt haben. Den Webseiten der Kommission und der EBI „Right2Water“ zufolge,²¹⁹ ergibt sich eine „Halbherzigkeit“ der Ersteren gegenüber. Eine erwähnenswerte gesetzgeberische Tätigkeit ist nicht zu finden. Eine Reihe von Konferenzen, Berichten, Konsultationen und Programme haben eher Unzufriedenheit für die Organisatoren, aber auch das EP hervorgebracht. Im Falle der EBI „OneOfUs“ hat die Kommission offiziell jede weitere Beschäftigung ausgeschlossen.²²⁰ Bei der dritten erfolgreichen EBI, „Stop Vivisection“, hat zwar die Kommission in ihrer Mitteilung ihre Zustimmung zum Ziel der EBI geäußert, aber gleichzeitig die Ablehnung der von den Organisatoren angestrebten Abschaffung der RL 2010/63/EU klar gestellt.²²¹ Die Betrachtung der Praxis spricht für die

²¹⁵ Eine vorsichtige Meinung findet man auch bei *Auer*, (Fn. 160), S. 83.

²¹⁶ *Cilo*, (Fn. 136), S. 154ff.; *Piesbergen*, (Fn. 137), S. 234f.

²¹⁷ In direkter Verbindung mit dem Begründungspflicht der Kommission (Art. 10 Abs. 1 c VO), sowie mit dem Recht des Bürgers auf gute Verwaltung (Art. 41 GRCh), so *Cilo*, (Fn. 136), S. 143.

²¹⁸ EuG, Rs. T-754/14R, *Efler u.a.*, ECLI:EU:T:2016:306, Rdnr. 26-27.

²¹⁹ Amtliches Register der Europäischen Kommission über die Europäische Initiative, online abrufbar unter http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/followup_actions/citizens_initiative_de.htm, sowie die Webseite der Initiative <http://www.right2water.eu/news> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

²²⁰ Mitteilung COM(2014) 355 final der Kommission über die europäische Bürgerinitiative "Einer von uns", vom 28/05/2014, online abrufbar unter http://ec.europa.eu/research/eci/one-of-us_de.pdf, sowie die Webseite der Initiative <http://www.1-von-uns.de/> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

²²¹ Mitteilung C(2015) 3773 final der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative „Stop Vivisection“ vom 3.6.2015, online abrufbar unter

These, dass sich die Kommission mit einer EBI befassen muss, die die notwendige Unterstützung von Unionsbürgern gesammelt hat. Was allerdings von Seiten der EU erfolgt, hängt ausschließlich von der Kommission selbst ab. Eine Verpflichtung zum Erlass von Rechtsakten steht „offenkundig“ außer Frage.

VI. Rechtsschutz

Im engen Zusammenhang mit der Tätigkeit der Kommission im Rahmen einer EBI steht die Frage des Rechtsschutzes. In dieser Hinsicht sind zwei Zeitpunkte im Laufe der Entwicklung einer Initiative von wesentlicher Bedeutung:

Der Erste befindet sich bereits bei der Registrierung einer vorgelegten EBI (Art. 4 Abs. 2 VO). Sollte eine der Voraussetzungen nicht erfüllt sein, wird die EBI von der Kommission für unzulässig erklärt. Gegen diese Mitteilung (Klagegegenstand) ist die Einreichung einer *Nichtigkeitsklage* gemäß Art. 263 AEUV möglich,²²² die vom Gericht entschieden wird.²²³ Theoretisch möglich ist auch das Rechtsmittel der *Untätigkeitsklage* (Art. 265 AEUV), im Falle dass die Kommission binnen zwei Monaten (Art. 4 Abs. 2 VO) überhaupt keine Antwort zur Frage der Registrierung (oder nicht) der geprüften EBI gibt.²²⁴ Das Gericht hatte bisher dreimal²²⁵ die Chance, sich mit einer Unzulässigkeitsentscheidung der Kommission zu befassen. Im Falle *Anagnostakis*²²⁶ hat sich der Kläger auf die Missachtung der Art. 122 (1) und (2), 136 (1) b AEUV und der Regeln des Völkerrechts seine Argumentation gestützt, um sich gegen die Entscheidung der Kommission bezüglich der EBI „Eine Million Unterschriften für ein Europa der Solidarität“ zu wehren. Der Fall *Iszak*²²⁷ wiederum betraf einen Antrag auf Zurückweisung der Entscheidung der Kommission, die geplante EBI mit dem Titel „Kohäsionspolitik für die Gleichstellung der Regionen und die Erhaltung der regionalen Kulturen“ nicht zu registrieren. Die EBI zielte auf die Förderung von Regionen mit gemeinsamen ethnischen, kulturellen, religiösen usw. Merkmalen durch die EU auf der Basis der Art. 19, 167, 174-178 AEUV ab. Auch im Fall *Costantini*²²⁸ hatte die Kommission die Registrierung der Initiative „Right to Lifelong Care: Leading a life of dignity and independence is a fundamental right!“ als unzulässig verweigert. Die Organisatoren hatten die Art. 14, 153 und 352 AEUV als mögliche rechtliche Grundlage genutzt. In allen drei Fällen sind die

http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/pdf/vivisection/de.pdf, sowie die Webseite der Initiative <http://www.stopvivisection.eu/de/content/why-stop-vivisection> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

²²² *Dehousse*, (Fn. 171), S. 25; *Szeligowska/Mincheva*, (Fn. 169), S. 71; *Glogowski/Maurer*, (Fn. 173), S. 14; *Dougan*, (Fn. 49), S. 243; *Langer/Müller*, (Fn. 125), S. 241; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 116.

²²³ Gemäß Art. 256 AEUV und Art. 51 der Satzung des Gerichtshofs.

²²⁴ *Huber*, (Fn. 144), Rdnr. 56; *Dougan*, (Fn. 49), S. 243; *Langer/Müller*, (Fn. 125), S. 241.

²²⁵ Einen vierten Fall stellt der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz in EuGH, Rs. T-754/14R, *Efler u.a.*, ECLI:EU:T:2016:306.

²²⁶ EuG, Rs. T-450/12, *Anagnostakis*, ECLI:EU:T:2015:739

²²⁷ EuG, Rs. T-529/13, *Iszak*, ECLI:EU:T:2016:282.

²²⁸ EuG, Rs. T-44/14, *Costantini u.a.*, ECLI:EU:T:2016:223

Klagen abgewiesen worden (der Kommission zufolge lag der Gegenstand aller drei EBIs offenkundig außerhalb des Rahmens ihrer Kompetenzen).²²⁹

Weigert sich die Kommission, einer (erfolgreichen) EBI nachzukommen (durch bspw. Erlass eines entsprechenden Rechtsaktes), können die Organisatoren gegen diese negative Mitteilung mit einer Nichtigkeitsklage vorgehen.²³⁰ Wenn es wiederum überhaupt keine Reaktion binnen 3 Monate gibt (Art. 10 VO), dann kommt eine Untätigkeitsklage gegen das Unterlassen der Kommission in Betracht.²³¹ Zur Frage, ob die Einlegung eines Rechtsmittels möglich ist, wenn die Kommission zwar einen Rechtsakt erlässt, dieser aber inhaltlich der EBI nicht entspricht, ist die Antwort aus der Literatur nicht einheitlich. Nach der hier vertretenen Ansicht ist eine solche Möglichkeit auszuschließen. Denn die EBI begründet nur eine Befassungspflicht, aber keine Befolungspflicht im Sinne einer inhaltlichen Bindung der Kommission an die EBI.²³² Schließlich muss man hier erwähnen, dass die oben erwähnten Rechtswege nicht nur den Organisatoren einer EBI, sondern auch dem EP und dem Rat sowie den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen.²³³

D. Vergleichung der EBI mit den nationalen direktdemokratischen Instrumenten

I. Einleitung

Im Anschluss an diese Erläuterungen ist es sinnvoll, rechtsvergleichende Schlussfolgerungen zu ziehen. Wir werden uns auf die Aspekte der rechtlichen Natur, auf bestimmte Aspekte der verfahrensrechtlichen Gestaltung sowie auf die Frage der thematischen Abdeckung konzentrieren. Schlussendlich wird die praktische Anwendung dieser direktdemokratischen Institutionen beleuchtet.

²²⁹ In den Fällen *Anagnostakis* und *Iszak* sind bereits die Urteile des Gerichts angefochten siehe anhängige Rs. C-589/15 P und C-420/16 P.

²³⁰ *Cilo*, (Fn. 136), S. 177ff.; *Szeligowska/Mincheva*, (Fn. 169), S. 72; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 118. Als außergerichtliche Möglichkeiten könnten der Europäische Bürgerbeauftragter (Art. 24 Abs. 3, Art. 228 AEUV), sowie das Korrespondenz- (Art. 24 Abs. 4 AEUV) und das Petitionsrecht (Art. 24 Abs. 2, 227 AEUV) in Betracht gezogen werden, siehe etwa *Cilo*, (Fn. 136), S. 167; *Glogowski/Maurer*, (Fn. 173), S. 14.

²³¹ *Piesbergen*, (Fn. 137), S. 285f.; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 118; *Epiney*, (Fn. 136), S. 50; *Langer/Müller*, (Fn. 125), S. 242; *Franzius/Preuß*, (Fn. 187), S. 135; *Mader*, (Fn. 141), S. 358. Nach *Glogowski/Maurer*, (Fn. 173), gibt es überhaupt keine solche Möglichkeit, siehe S. 15. Zu außergerichtlichen Mitteln siehe etwa *Cilo*, (Fn. 136), S. 177.

²³² Siehe dazu oben unter C.V. S. 31. So auch *Piesbergen*, (Fn. 137), S. 284f. Anders *Cilo*, (Fn. 136), S. 177, sowie *Mader*, (Fn. 141), S. 358, die die Möglichkeit einer Nichtigkeitsklage bejahen.

²³³ *Auer*, (Fn. 160), S. 84, *Cilo*, (Fn. 136), S. 183ff.; *Nettesheim*, (Fn. 149), Rn. 28; *Epiney*, (Fn. 136), S. 50.

II. Rechtliche Natur

Die EBI kann, *analog* betrachtet, als *agenda-setting* Initiative eingestuft werden. Es handelt sich also um eine relativ „schwache“ Form direkter Bürgerbeteiligung. Die Schaffung dieser Institution kann trotzdem als positiv betrachtet werden, da sich damit die EU neben 11 ihrer Mitgliedstaaten mit vergleichbaren Mechanismen positioniert. Nimmt man zudem alle „bottom-up“ direktdemokratischen Instrumente unter Berücksichtigung, befindet sich die EU in einer besseren Position als sechs ihrer Mitglieder. In diesen kann die Initiierung solcher Verfahren nur von „oben“ (siehe Regierung, Parlament, oder Gesetz) vorgenommen werden.²³⁴ Aufgrund ihres transnationalen Charakters und ihrer Positionierung in einem *sui-generis* verfassungsrechtlichen Rahmen²³⁵ weist die EBI bestimmte neuartige Merkmale auf. Dies bedeutet weder, dass die EBI völlig mit existierenden nationalen Beispielen gleichgesetzt werden kann, noch dass jedes nationale Muster auf die EBI übertragen werden kann.²³⁶ Den Hauptunterschied stellt der Empfänger des Rechtsinstruments dar: Das Ziel einer nationalen Initiative liegt normalerweise darin, dass jeweilige legislativkompetente Organ zu beeinflussen. Die europäische Kommission ist weder das legislative noch das exekutive, sondern das Gesetzgebungsverfahren initiiierende Organ. Daher besteht die Funktion der EBI nicht darin, die Phase der Rechtssetzung an sich zu beeinflussen, sondern liegt einen Zeitpunkt früher und übt Einfluss auf den Gesetzgebungsinitiator, nämlich die Kommission aus.

III. Praktikabilität

1. Recht auf Teilnahme an einer EBI

Die Besonderheiten der EBI haben einen direkten Einfluss auf ihre praktische Gestaltung. Einen solchen Punkt stellt die Bedingung dar, dass daran nur Unionsbürger teilnehmen dürfen. Dadurch werden Personen aus Drittstaaten ausgeschlossen. Diese Entscheidung des unionalen Gesetzgebers kann (nämlich auch) als Mittel zur Stärkung des europäischen Bewusstseins der Unionsbürger angesehen werden.²³⁷ Parallel dazu hat die Kommission bei der Schaffung der VO die Einbeziehung der Jugendlichen ab dem 16ten Lebensjahr, trotz der dafürsprechenden Gründe,²³⁸ nicht angenommen. Dies schließt für viele junge Europäer die Möglichkeit einer aktiven Beteiligung aus.²³⁹ Jedoch stellt eine Altersgrenze der

²³⁴ Nämlich Dänemark, Estland, Irland, Zypern, das Vereinigte Königreich und Griechenland. Siehe dazu Seite 9.

²³⁵ *Ponzano*, (Fn. 165), S. 2f.; *Berg*, (Fn. 85), S. 56f.

²³⁶ So auch *Glogowski/Maurer*, (Fn. 173), S. 8.

²³⁷ *Dougan*, (Fn. 49), S. 1821f.

²³⁸ *Cuesta Lopez*, A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law, Bruges Political Research Papers 24/2012, S. 10.

²³⁹ *Dougan*, (Fn. 49) S. 1820f.

Wahlberechtigten in Fällen direktdemokratischer Instrumente eine paneuropäische Regel dar.²⁴⁰

2. Anzahl der Unterstützungsbekundungen – Zeitlicher Rahmen

Wie bereits erwähnt, müssen 1 Million Bürger aus zumindest einem Viertel der Mitgliedstaaten mobilisiert werden, damit eine EBI von der Kommission berücksichtigt werden kann. Die vorgesehene Mindestzahl der Unterzeichner eines jeden EU-Mitglieds ergibt sich aus der Multiplizierung der Anzahl der nationalen EP Abgeordnete mit der Gesamtheit der Parlamentarier (Art. 7 Abs. 2 VO). Dadurch sind 72.000 Deutsche, 40.500 Spanier oder 4.500 Bürger aus den kleinsten EU-Ländern (Malta, Zypern, Luxemburg, Estland) notwendig,²⁴¹ damit das jeweilige nationale Quorum erreicht wird. Sowohl die Gesamtzahl als absolute Nummer, als auch die Bedingung, dass das nationale Quorum in mindestens 7 Staaten erfüllt sein muss, stellt einen zentralen Kritikpunkt der EBI dar.²⁴² Allerdings stellt eine Million der Wählerstimmen nur ungefähr 0,2% der 510 Millionen der Unionsbürger dar.²⁴³ In Staaten mit vergleichbaren Institutionen sind die absoluten Zahlen deutlich niedriger (sie liegen durchschnittlich zwischen 50.000 und 100.000). Setzt man diese jedoch in Bezug zur Gesamtbevölkerung ergibt sich, dass nur in Bulgarien und Italien das notwendige Quorum niedriger als das 0,2% der EBI ist.²⁴⁴ Wenn man zudem die Institutionen der *full-scale*²⁴⁵ oder Referendumsinitiative²⁴⁶ berücksichtigt, sind die notwendigen Quoren noch höher. Daraus lässt sich schließen, dass der europäische Gesetzgeber ziemlich „großzügig“ bei seiner Wahl war.²⁴⁷ Zudem gewährleistet die Mindestzahl von 7 Staaten, dass eine geplante EBI keine lokalen/nationalen

²⁴⁰ Cuesta Lopez, (Fn. 238), S. 10.

²⁴¹ Anhang I, siehe konsolidierte Fassung <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1470303330921&uri=CELEX:02011R0211-20150728> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016).

²⁴² Etwa Berg, (Fn. 85), S. 57; *Quitkat*, Die Europäische Bürgerinitiative – Ein Hürdenlauf, Heinrich Böll Stiftung, 2013, S. 3; *Vogiatzis*, (Fn. 150), S. 104.

²⁴³ Die Bevölkerung der Europäischen Union ist gemäß Eurostat 510,056,011 Menschen, siehe <http://ec.europa.eu/eurostat>

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00001&plugin=1> (Stand 12.08.2016). Diese Webseite von Eurostat wird für alle weiteren diesbezüglichen Informationen verwendet.

²⁴⁴ In Bulgarien sind die 50 Bürger 0,0006% und in Italien die 50.000 Bürger das 0,08 der gesamten Bevölkerung. In den übrigen Staaten: in der Niederlande (40.000) 0,23%; in Slowenien (5.000) 0,24%; in Polen (100.000) 0,26%; in Rumänien (100.000) 0,51%; in Portugal (75.000) 0,73%; in Finnland (50.000) 0,91%; in Spanien (500.000) 1,07%; in Österreich (100.000) 1,15% und in Litauen (50.000) 1,74%.

²⁴⁵ In Litauen (300.000 Bürger) 10,4%; in Lettland und Kroatien 10% der Wähler, in der Slowakei (350.000) 6,46%; in Bulgarien (200.000 oder 100.000) 5,6 oder 2,3%; in Ungarn (200.000 oder 100.000) 2,03 oder 1,15%.

²⁴⁶ In Lettland und Malta 10% der Wähler, in Luxemburg (25.000) 4,35%; in Slowenien (40.000) 1,94%; in der Niederlande (300.000) 1,76% und in Italien (500.000) 0,82%.

²⁴⁷ So auch *Bouza Garcia*, *Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?*, Bruges Political Research Papers 24/2012, S. 34; *Dougan*, (Fn. 49), S. 1824; *Franzius/Preuß*, (Fn. 187), S. 132.

Angelegenheiten vorbringt.²⁴⁸ Vergleicht man die nationalen Quoren für eine EBI mit der Mindestanzahl der Unterstützer bei einer nationalen Initiative, fällt es auf, dass mit Ausnahme von Bulgarien, Italien und Slowenien die Mindestanzahl deutlicher höher als bei einer EBI liegt.²⁴⁹ Auf der Basis dieser Befunde kann man zum Schluss kommen, dass –trotz der möglichen Verzerrungen²⁵⁰ die Gestaltung der EBI insgesamt keine unüberwindbaren Hürden setzt.

Ein weiterer Faktor, der von wesentlicher Bedeutung für die Handhabung einer direktdemokratischen Institution ist, ist der zeitliche Rahmen, in dem die notwendigen Unterschriften gesammelt werden müssen. Im Falle der EBI beträgt dieser 12 Monate (nach der erfolgreichen Registrierung – Art. 4 VO). In den Mitgliedstaaten mit *agenda-setting* Initiativen liegt dieser zwischen lediglich 8 Tagen in Österreich (für die Mobilisierung von 1,15% der Bevölkerung) und 9 Monaten in Spanien (für 1,07%). In den übrigen Staaten läuft die Sammelfrist nach 2 bis 6 Monate ab.²⁵¹ Auch in dieser Hinsicht ist die EBI im Vergleich zu den nationalen Initiativen ein bürgernahes Instrument.

3. Vorstellung des Inhalts einer Initiative – Thematische Abdeckung

Eine vorgelegte EBI muss nur grob ihren Inhalt und ihre Zielsetzung darlegen. Die Organisatoren können zwar bestimmte Artikel der Verträge als mögliche Grundlage für den Erlass ihres gewünschten Rechtsaktes erwähnen. Sie sind jedoch nicht daran gebunden, da die Kommission selber überprüft, ob sowohl diese als auch irgendwelche andere Vorschriften des Primärrechts eine diesbezügliche rechtliche Basis darstellen können. Eine solche vage Beschreibung der Zielsetzungen ist nicht in allen Staaten mit *agenda-setting* Initiativen gegeben: In Österreich (Art. 41 Abs. 2 Verf.), Italien (Art. 71 Verf.), Polen (Art. 118 Abs. 2 Verf.) sowie Litauen (Art. 68 Verf.) muss eine vorgelegte Initiative die Form eines Gesetzesvorschlags haben.

Die thematische Orientierung einer EBI ist von den Kompetenzen des Empfängers abhängig (Erfüllung der Voraussetzung des Art. 4 Abs. 2 b VO). Wichtig ist, dass eine EBI mit ihrem Thema keine mögliche Änderung des Primärrechts vornehmen darf. Auf nationaler Ebene sind die Befunde unterschiedlich:²⁵² Während in manchen Staaten keine Beschränkungen zu finden sind (deshalb kann auch eine Verfassungsreform anhand einer Initiative initiiert werden), haben anderen EU-Mitglieder bestimmte Bereiche ausdrücklich ausgeschlossen. Diese betreffen normalerweise grundlegende Aspekte der Staatsorganisation oder der Wirtschaft und der Finanzen. Weniger „liberal“ sind die Regelungen in den Fällen der

²⁴⁸ Berg, (Fn. 85), S. 57.

²⁴⁹ Anhang I der konsolidierten Fassung, (Fn. 241).

²⁵⁰ Dougan, S. 1824.

²⁵¹ Siehe Kap. B.V.

²⁵² Siehe Kap. B.IV.

„stärkeren“ Instrumente. Darauf aufbauend kann man zum Schluss kommen, dass die unionalen Regelungen den üblichen nationalen Mustern entsprechen.

IV. Praktische Anwendung

Einen gemeinsamen Faden findet man zwischen der nationalen und der europäischen praktischen Anwendung der relevanten Institutionen. Auf EU-Ebene gab es seit dem Inkrafttreten der VO mehrere Ansätze zur Mobilisierung der europäischen Bevölkerung, und in den letzten Jahren ist die Reaktion der europäischen Kommission gegenüber der vorgelegten EBIs „freundlicher“ geworden. Allerdings haben nur 3 (5% aller eingereichten EBIs) davon alle vorgesehenen „Hürden“ überwunden. Keine davon hat allerdings zu erwähnenswerten legislativen Ergebnissen geführt. Man kann zusammenfassend sagen, dass die Realität den Erwartungen, die man von der EBI hatte, nicht entspricht. Ebenso dürftig ist der praktische Einfluss der nationalen Initiativen.²⁵³ Die anspruchsvollen Ausnahmen von Ländern wie Italien, Spanien oder Slowenien werden vom Gesamtbild aller anderen Staaten überschattet. In der Regel, hat dieses Rechtsinstrument es nicht geschafft, einen Unterschied zu machen.

E. Fazit: Die Rolle der EBI und die Zukunft der direkten Demokratie in der EU

I. Die direkte Demokratie (in der Form der EBI) als Mittel zur Stärkung der demokratischen Legitimation der EU

Die Demokratie als Referenzpunkt der „verfassungsrechtlichen“ Organisation der EU hat allmählich ihren Weg in die Verträge gefunden.²⁵⁴ Dem derzeit geltenden Lissaboner Vertrag zufolge ist diese eine Hauptsäule der Struktur der Union. Bereits in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union wird der Begriff der Demokratie dreimal erwähnt. Die Bedeutung der Demokratie als unionalen Axioms wird ferner im Text des Vertrags im Art. 2 EUV unterstrichen,²⁵⁵ während in den Art. 9ff. EUV die verschiedenen Aspekten ihrer Verwirklichung erläutert werden. Des Weiteren wird auch in der GRCh Bezug auf die

²⁵³ Siehe Kap. B.VI.

²⁵⁴ Zur historischen Entwicklung und Überblick siehe *Hrbek*, (Fn. 138), S. 36ff.; *Monaghan*, *Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative*, *Perspectives on European Politics and Society* 2012, S. 289; *Obwexer/Villotti*, (Fn. 136), S. 108f.; *Langer*, (Fn. 10), S. 142.

²⁵⁵ Und dadurch als Voraussetzung zum Beitritt in der EU (Art. 49 EUV), sowie als Achse des auswärtigen Handelns der Union (Art. 21 Abs. 2 b). Zudem, von besonderer Bedeutung ist die Verstärkung der Beteiligung der Jugendlichen im demokratischen Leben der Union (Art. 165 Abs. 2 AEUV), sowie der Schutz der demokratischen Institutionen der Mitgliedstaaten in der Solidaritätsklausel des Art. 222 AEUV. Ausführlich zum Demokratieprinzip in der EU siehe etwa *Piesbergen*, (Fn. 137), S. 31ff.

Bedeutung der Demokratie für das Leben in der Union, in der Präambel sowie in einer Reihe von Artikeln genommen.²⁵⁶ Trotz der Berufung auf demokratische Ideale, wird in der Literatur heftig darüber diskutiert, ob und inwieweit die Europäische Union ein *demokratisches Defizit* aufweist. Im Wesentlichen wird der Union vorgeworfen, dass die Vertiefung der Integration anhand einer Erweiterung der unionalen Kompetenzen stattfindet, ohne der Gewährleistung der dazu notwendigen demokratischen Rückkopplung, da die EU - im Gegensatz zu ihren Mitgliedsstaaten- lediglich schwache Garantien einer demokratischen Kontrolle und Legitimation durch das europäische Volk gewährleistet. Das analytische Widerspiegeln dieser Problematik gehört nicht zu dieser Arbeit,²⁵⁷ sondern nur die Beantwortung der Frage, ob die EBI tatsächlich einen Beitrag zur weiteren Entwicklung solcher Garantien durch die Einbeziehung der Bürger im „decision-making“ beanspruchen kann. Der Fokus liegt hier nicht auf einer abstrakten, theoretischen Annäherung, sondern eher auf der bisherigen Praxis der EBI.

Man muss berücksichtigen, dass die bisherigen Bestrebungen der Union sich auf die Stärkung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments konzentrieren. Da sich die Europäische Union auf das Gebot der *repräsentativen* Demokratie (Art. 10 Abs. 2 EUV) stützt und ihre Legitimation hauptsächlich durch das EP heranzieht.²⁵⁸ Die EBI stellt auf der anderen Seite ein *direkt-demokratisches* Mittel dar, womit die Bürger die politische Agenda (mit)gestalten dürfen und gehört zu den neuesten Mechanismen, die *neben* dem EP das demokratische Leben bereichern können bzw. sollen. Wie am Anfang dieser Arbeit erwähnt, sollten die *direkt-demokratischen* Mittel Schwächen des *repräsentativen* Systems mildern. Dem Vizepräsidenten der Europäischen Kommission *F. Timmermans* zufolge, „[kann] die *Bürgerinitiative* die *politische Entscheidungsfindung nachhaltig beeinflussen und sind die*

²⁵⁶ In der Präambel der GRCh liest man: „Sie [die Union] beruht auf den Grundsätzen der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit (...)“. Dazu, Bezug wird auch auf die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten genommen und der EMRK (Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK das Recht auf freie Wahlen). Das letztere Element kann in Verbindung mit Art. 6 (3) EUV gelesen werden. Wesentlich für das reibungslose Funktionieren der Demokratie sind ferner die Gedankenfreiheit (Art. 10 GRCh), die Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 11 GRCh), sowie die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 20 GRCh).

²⁵⁷ Siehe *Conrad*, *The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters*, IRPA 2010, S.211ff.; *Lietzmann*, *Die neue „Europäische Bürgerinitiative“ Bürgerbeteiligung in der Europäischen Union – Symbol und Wirklichkeit*, BUW Output 2011, S. 1; *Moravcsik*, *The Myth of Europe's „Democratic Deficit“*, *Intereconomics* 2008, S. 332ff.; *Etzioni*, *The Community Deficit*, *JCMS* 2007 26ff.; *Plotzka*, *From Consensus to Majoritarian EU-level Democracy? The ECI as an example of Constitutional Change*, in: *Conrad/ Knaut/Böttger* (Hrsg.) *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*, 2016, S. 170ff.; *Epiney*, (Fn. 136), S. 33ff.; *Sousa/Ferro*, (Fn. 12), S. 369ff.; *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 8f.

²⁵⁸ *Robertson*, (Fn. 9), S. 142f.; *Maurer/Vogel*, (Fn. 137), S. 7. Und zweitrangig von den übrigen Organen, siehe dazu *Isak*, (Fn. 144), S. 151ff.; *Cilo*, (Fn. 136), S. 30ff.

durch die verschiedenen Initiativen angeregten öffentlichen Debatten schon ein Wert an sich.“²⁵⁹

Die Einbeziehung der EBI in den Verträgen stellt eine positive Entwicklung dar.²⁶⁰ Sie zeigt, dass die EU politische Reflexe hat und dass für sie die Frage nach einer „lebendigen europäischen Demokratie“ nicht außer Sicht ist. Zudem darf man nicht außer Acht lassen, dass dieser Aspekt der Demokratie keinen „gemeinsamen Besitzstand“ (i.S.d. Präambel oder des Art. 6 Abs. 3 EUV) der Mitglieder der Union darstellt. Es gibt genügend Staaten, in denen solche Mechanismen nur „von oben“ aktiviert werden können. Die EU ist daher einen Schritt weiter. Allerdings werden die Stimmen aus der Theorie, die eine positive Wirkung der EBI auf den europäischen, politischen Prozess ankündigten²⁶¹ von der „dürftigen“ praktischen Anwendung dieser Institution unterminiert. Die Tatsache, dass keine wesentliche Veränderung in der Rechtssetzung durch die bisher eingereichten EBIs herbeigeführt worden ist, spricht eher für ein „zahnloses“ demokratisches Werkzeug.²⁶² Die EBI als *agenda-setting* Initiative kann nicht mehr als eine Befassungspflicht der Kommission hervorbringen, während die Letztere weiterhin souverän in ihrer Rolle als Legislativinitiator bleibt. Die größtenteils „feindliche“ Haltung der Kommission, die einen wichtigen Anteil der ihr vorgelegten Initiativen abgelehnt hat, stellt einen Beweis dafür dar, dass die EBI -wie angesprochen- keinen Selbstzweck für die Teilnehmer des Verfassungskonvents, sondern tatsächlich ein Kompromiss der letzten Minute war. Die Rücksichtnahme der nationalen Praxis ist zudem ein Indiz für die zumeist untergeordnete Rolle, die eine „agenda-setting“ Initiative in einer Rechtsordnung spielt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die EBI bisher keinen Durchbruch im Bereich „demokratischer Legitimation“ auf rechtlicher bzw. politischer Ebene erreicht hat. Ob das an ihrer Natur als lediglich „Aufforderungsmittel“ oder an den bestimmten Gestaltungsmodalitäten des Europäischen Gesetzgebers liegt, ist diskutierbar. Nach der hier

²⁵⁹ Europäische Kommission, Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative, Aufl. 3, Brüssel 2015.

²⁶⁰ *Sigalas*, The European Citizens' Initiative. A New Era for Democratic Politics in the EU, The Federalist Debate 2016, S. 1; *Cuesta Lopez*, (Fn. 28), S. 258.

²⁶¹ *Sigmund*, A Decisive Step Towards a Modern European Model of Democracy, in: Kaufmann/Pichler (Hrsg.) The European Citizens' Initiatives, Into new democratic territory, 2010, S. 54f.; *Conrad*, (Fn. 134), S. 19; *Gromek-Broc/Van der Borcht*, Citizens and Further Democratization after the Lisbon Treaty, Yearbook of Polish European Studies 2/2014, S. 128; *Schnellbach*, The European Citizens' Initiative: a useful instrument for public participation?, CAPerspectives 03/2011, S. 2f.; *Sauron*, (Fn. 171), S. 4; *Kaufmann/Plottka*, (Fn. 144), S. 11; *Plottka*, Die Europäische Bürgerinitiative: Inklusion neuer Akteure in die europäische Politik?, (Zparl) 2/2012, S. 421ff.; *Vorsichtiger Dougan*, (Fn. 49), S. 1814ff.

²⁶² Ebenfalls *Emmanouilidis/Stratulat*, Implementing Lisbon: a critical appraisal of the Citizens' Initiative, EPC, 2010, S. 3; *Best/Lambermont*, (Fn. 167), S. 14; *Bouza Garcia*, How Could the New Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise?, in: Dougan/Shuibne/Spaventa (Hrsg.) Empowerment and Disempowerment of the European Citizen, 2012, S. 269; *Vogiatzis*, (Fn. 150), S. 100; *Glogowski/Maurer*, (Fn. 173), S. 21f.; *Lietzmann*, (Fn. 257), S. 2; *Robertson*, (Fn. 9), S. 144.

vertretenen Ansicht liegt die Antwort eher in der Natur der Institution. Die *agenda-setting* Initiative kann nur im Rahmen einer Vielfalt von Mechanismen bzw. in einer bereits gut funktionierenden und die Bürger ausreichend vertretenden Demokratie eine Bedeutung haben. Die Erwartung, dass sie den „Unterschied“ machen kann, wäre eher ein Wunschgedanke, da die *repräsentativen* Organe die entscheidenden Kompetenzen behalten. Im Falle der Union ist ihr *sui-generis* Charakter zu berücksichtigen. Das Mehrebenensystem der Union, das ein Balance zwischen unterschiedlich orientierten und oft zentrifugal wirkenden Tendenzen erreichen muss, kann zwar eine legitimierungseinfügende EBI zulassen, aber nur wenn diese das institutionelle Gleichgewicht der Union nicht in Frage stellt bzw. gefährdet.²⁶³ Dies ist der Preis, den die direkte Demokratie zahlen muss, um überhaupt einen Platz im rechtlichen Rahmen der Union zu erhalten.

II. Die EBI als Mechanismus zur Entwicklung eines europäischen öffentlichen Raums

Wenn die EBI auf dem Niveau der Rechtssetzung bzw. der *stricto sensu* „Bekämpfung“ eines angeblich existierenden europäischen *demokratischen Defizits*, keinen wichtigen Beitrag leisten kann, ergibt sich die Frage welchen „Mehrwert“ diese überhaupt mitbringt. In der Literatur wird dieser Punkt auf der Basis der Entstehung bzw. Verstärkung einer europäischen Öffentlichkeit bearbeitet. Darunter versteht man die Schaffung eines paneuropäischen Diskursraums, in dem Angelegenheiten generellen bzw. transnationalen Charakters über die Grenzen hinaus diskutiert werden, während mögliche Lösungen zu gemeinsamen Problemen anhand eines Austausches von Informationen, der Einbeziehung unterschiedlicher kultureller und politischer Hintergründe usw. gefunden werden können.²⁶⁴ Den besonderen Wert dieses Verfahrens weist die Tatsache auf, dass daran nicht nur die bereits aktive Zivilgesellschaft (etwa in der Form von NGOs), sondern auch die Gesamtheit der Gesellschaft teilnehmen darf. Das bedeutet, dass die Entstehung einer solchen *Öffentlichkeit* dazu führen könnte, dass jeder Bürger ein „Mitspracherecht“ auf übernationaler Ebene genießen könnte.

In diesem Rahmen kann auch die EBI als potenzielles Instrument zur Verstärkung solcher Entwicklungen herangezogen werden. In dieser Hinsicht wäre ein ausschließlicher Fokus auf die bisherige Praxis der EBI irreführend. Dies gilt einerseits, weil die Entstehung eines solchen Raums nicht so schnell geschaffen werden kann. Zum anderen bezieht sich hier die Frage eher auf die Entstehung einer „europäisch orientierten Mentalität“. Es soll ein gewisser Grad an „europäischem Bewusstsein“ geschaffen werden, um letzten Endes eine

²⁶³ So auch *Cilo*, (Fn. 136), S. 57f.

²⁶⁴ Etwa *Hieber*, (Fn. 140), S. 82ff.; *Vogel*, Neue Entscheidungsverfahren Die Europäische Bürgerinitiative, in: Lieb/Maurer (Hrsg.) Der Vertrag von Lissabon Kurzkommentar, 3. Aufl. 2009, S. 39; *Hierlemann/Wohlfarth*, (Fn. 89), S. 7f.

„Annäherung“ der Völker und eine Überwindung der nationalen Grenzen des politischen Diskurses zu erzielen. Zudem kann das Ergebnis solcher Entwicklungen nur schwierig in Zahlen gemessen werden. Die Existenz eines *europäischen Forums*²⁶⁵ kann sowohl als praktische, aktive Teilnahme im politischen Prozess (in unserem Fall als Unterstützung einer EBI), als auch als „grass-roots“ Aktivität wahrgenommen werden. Die Zweite kann nicht in der Praxis gemessen werden. Auf praktischer Ebene ist die EBI in 4 Jahren 58-mal verwendet worden. Die Zahl mag sich zwar gering anhören, jedoch fällt in einem Vergleich mit der nationalen Ebene auf, dass direktdemokratische Werkzeuge auf Letzterer eine geringere Verwendung finden. Hier handelt es sich nicht notwendigerweise darum, wie viele von diesen erfolgreich gewesen sind (dies gehört eher zur praktischen Relevanz der Institution als Fördermittel der europäischen Demokratie), sondern um die Tendenz, eine EBI zu nutzen, um ein europäisches Interesse hervorzubringen. Dieses Element ist von Bedeutung, da andere, in den Verträgen nicht vorgesehene Wege (siehe Lobbyismus) eine „alte Tradition“ im europäischen Wesen sind. Dieser Punkt betrifft insbesondere die EBI in der Hinsicht, wer bisher -die organisierte Zivilgesellschaft oder die „normalen Bürger“- ein solches Instrument benutzt hat. Diese Problematik hat schon seit der Einführung der Institution einen großen Niederschlag in der Literatur gefunden.²⁶⁶ Die bisherige Praxis spricht eher für ein gemischtes Bild: Eine NGO kann tatsächlich über die notwendigen Mechanismen verfügen, mit denen die praktischen Herausforderungen einer EBI gemeistert werden können. Die bisher eingereichten Initiativen waren größtenteils Ergebnis der Mobilisierung von früher nicht aktiven Bürgern.

Die EBI ist institutionell betrachtet dazu geeignet, grenzüberschreitende Debatten entstehen zu lassen. Dieses Ziel ist in den Verträgen selbst niedergelegt und ergibt sich ferner aus den Gestaltungsmodalitäten der VO. Der Europäische Gesetzgeber hat versucht und größtenteils erreicht, durch etwa das Verstreuen der Organisatoren und der Unterstützungsbekundungen oder die Festsetzung von nationalen Quoren, die EBI als *transnationales* Instrument durchzusetzen. Ihr Erfolg ist genau von der Erfüllung der Voraussetzung der Internationalität

²⁶⁵ Im Sinne der *Agora* der griechischen Antike oder des römischen *Forums*.

²⁶⁶ Etwa *Bouza/Garcia*, (Fn. 262), S. 263f.; *Hierlemann/Wohlfahrth*, (Fn. 89), S. 4f.; *Conrad/Steingrimsdottir*, *A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012-2015*, in: *Conrad/Knaut/Böttger* (Hrsg.) *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative*, 2016, S. 117ff.; *Greenwood*, *The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations, Perspectives on European Politics and Society 2012*, S. 332ff.; *BouzaGarcia/RioVillar*, *The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society, Perspectives on European Politics and Society*, 2012, S. 316f.; *De Clerck-Sachsse*, *Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative, Perspectives on European Politics and Society*, 2012, S. 302ff.; *Kohler-Koch*, *Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby?*, in: *Kohler-Koch/Quittkat* (Hrsg.) *Die Entzauberung partizipativer Demokratie*, 2011, S. 263ff.; *Smith*, *The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens?*, in: *Dougan/Shuibne/Spaventa* (Hrsg.) *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, 2012, S. 289.

abhängig. Ob allein betrachtet die EBI dadurch ein wichtiger Faktor zur Entstehung eines europäischen *demos*, im Sinne eines europäischen Volkes²⁶⁷ sein kann, ist fraglich. Sie kann jedoch einen Beitrag in der Form einer transnationalen Kommunikation dazu leisten.²⁶⁸ Auf dieser Basis kann man zum Schluss kommen, dass die EBI eine wichtige vorbereitende Funktion inne hat: Sie kann zur gewissen Verstärkung des europäischen Bewusstseins der Unionsbürger führen, die ihrerseits eventuell eine weitere Einbeziehung der Bürger im politischen Geschehen der Union durch die vorgesehenen repräsentativen Mechanismen (siehe Parlamentswahl) herbeiführen kann.²⁶⁹ Ein unüberlegtes Vorziehen der direkten Demokratie stellt nicht den besten Weg zur Verstärkung der europäischen Demokratie dar, sondern kann unter Umständen eine Waffe in den Händen von Minderheiten werden. Die Verstärkung der Transparenz im politischen Geschehen und die Information der europäischen Öffentlichkeit im Rahmen der jetzigen Mechanismen können zu genauso guten Ergebnissen führen.

III. Gibt es „Raum“ für die Einschließung von weiteren Formen direkter Beteiligung der Bürger in der EU?

Nun stellt sich die Frage, ob es rechtlich möglich bzw. politisch sinnvoll wäre, weitere Elemente direkter Demokratie im unionalen „Werkzeugkasten“ hinzuzufügen.²⁷⁰ Rechtlich betrachtet wäre die Einführung von „starken“ direktdemokratischen Rechtsinstrumenten in die europäische Rechtsordnung schwierig zu verarbeiten. Dies gilt insbesondere in Bezug auf direktdemokratische Elemente im Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV. Denn dort werden die Interessen der Europäer sowohl als Unionsbürger als auch als Staatsbürger bei der Bestimmung der Orientierung des europäischen Projekts schon jetzt durch die Einbeziehung des Europäischen Parlaments sowie der nationalen Parlamente und der nationalen Regierungen (Art. 48 Abs. 2ff. EUV) angemessen einbezogen. Eine direkte Einbeziehung der Bürger würde keinen Legitimationsmehrwert einbringen können. Zudem bleiben nach dem jetzigen Status-Quo die Mitglieder „Herren der Verträge“, und die

²⁶⁷ *Franzius/Preuß*, (Fn. 187), S. 29ff.; *Best/Lambermont*, (Fn. 167), S. 13; *Trenz/Eder*, *The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere, Towards a Theory of Democratic Functionalism*, EJST 2014, S.8ff.

²⁶⁸ *Aloisio/Grimaldi/Morelli/Padoa-Schioppa*, (Fn. 30), S. 142; *Sigalas*, (Fn. 260), S. 2; *Behringer*, (Fn. 126), S. 92; *Knaut/Keller*, *Die Entstehung transnationaler Diskursräume durch die Europäische Bürgerinitiative*, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 2012, S. 42ff.; *Bouza Garcia*, (Fn. 262), S. 269; *Knaut*, (Fn. 150), S. 7, 9ff.; *Piesbergen*, (Fn. 137), S. 93ff.; *Hrbek*, (Fn. 138), S. 45ff.; *Plottka*, *EU: Mehr demokratische Beteiligung durch die Europäische Bürgerinitiative?* Heinrich Böll Stiftung 2013, S. 1ff.

²⁶⁹ Siehe auch, *Sigalas*, (Fn. 260), S. 2.

²⁷⁰ Da dies zur Verstärkung der demokratischen Fundamente der Union führen würde, so *Leinen/Kreutz*, *Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon*, *integration* 3/2008, S. 251; *Sousa Ferro*, (Fn. 12), S. 379ff.; *Pichler/Kaufmann/ Sigmund/Gross*, (Fn. 171), S. 123; *de Witte/Trechsel/Damjanovic/Hellquist/Hien/Ponzano*, *Legislating after Lisbon New Opportunities for the European Parliament*, 2010, S. 19.

Ablehnung einer Vertragsänderung in einem von ihnen, führt zur Blockade des gesamten Projekts. Dadurch wird das Gebot der Gleichheit der Mitglieder gewährleistet. Dieses wäre allerdings vehement verletzt, hätte man stattdessen ein paneuropäisches Referendum abhalten können, womit eine „qualifizierte Mehrheit“ von Staaten und Bevölkerung (im Vorbild des Systems des Rates) über eine Vertragsänderung verbindlich entscheiden könnte und dadurch das nationale Urteil in den Staaten der jeweiligen Minderheit „umginge“.²⁷¹ In diesem Fall wäre für diese Staaten ein Austritt aus der Union der einzige Weg, der nicht zu einer Verletzung der nationalen Souveränität führen würde. Ferner wäre die Durchführung solcher Referenden eine schwierige Aufgabe für Mitgliedstaaten, die solche Regelungen nicht vorsehen. Auf dem Niveau der „normalen“ Rechtssetzung würde die Möglichkeit eines „Volksbegehrens“ im Sinne der Abhaltung eines rechtsverbindlichen Volksentscheids im Anschluss an eine eingereichte und erfolgreiche Initiative, einen schwerwiegenden Tiefschlag für das institutionelle Gleichgewicht zwischen den Organen der EU darstellen. Dies würde sowohl das Initiativmonopol der Kommission als auch die Rolle des EP (als Vertreters der Interessen der Unionsbürger) und des Rates als gesetzgeberische Hauptakteure betreffen.

Auf rechtspolitischer Ebene wäre der potenzielle Beitrag solcher Mechanismen zur Verstärkung der *europäischen* Demokratie fraglich: Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass das Urteil der Wähler in solchen Fällen hauptsächlich auf nationalen Kriterien basiert.²⁷² Wie kann gewährleistet werden, dass eine Abstimmung für eine europäische Angelegenheit tatsächlich „europäisch“ bleibt? Des Weiteren ist das Element entscheidend, ob der „durchschnittliche Europäer“ die „Fähigkeit“ hat, sich mit komplexen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen, die noch dazu einen transnationalen Charakter aufweisen, auseinanderzusetzen. Kann bzw. sollte wirklich der Unionsbürger diese Verantwortung übernehmen? Anders ausgedrückt, sind die Wähler oder ihre Vertreter besser dafür geeignet die „richtigen“ bzw. die notwendigen Entscheidungen zu treffen? Die Antwort dazu kann nicht Teil dieser Arbeit sein.²⁷³ Wir werden uns denjenigen anschließen, die die Existenz der notwendigen Bildung als Hauptfaktor für ein „erfolgreiches“ Bürgerengagement vorziehen.²⁷⁴ Diese Bildung kann sicherstellen, dass die Macht in den Händen des Volkes für den gemeinsamen Wohlstand genutzt wird. Es wird angebracht, dass das Volk besser gebildet ist, wenn es die Möglichkeit hat, selbst Entscheidungen zu treffen.²⁷⁵ Wären die

²⁷¹ Franzius/Preuß, (Fn. 187), S. 91.

²⁷² Seeger, Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation, in: Weidenfeld (Hrsg.) Lissabon in der Analyse Der Reformvertrag der Europäischen Union, 2008, S. 244f.; Leinen/Kreutz, (Fn. 270), S. 252.

²⁷³ Siehe dazu etwa Qvortrup, (Fn. 11), S. 89ff., 151ff.

²⁷⁴ Etwa Ohnmacht, The European Citizens' Initiative: ‚Much Ado About Nothing‘?, Fondation Pierre du Bois, 2012, S. 4ff.

²⁷⁵ Qvortrup, (Fn. 11), S. 91ff.; Vogiatzis, (Fn. 150), S. 103.

Unionsbürger bereit, solche Entscheidungen zu fällen, insbesondere wenn das Volk in mehreren Mitgliedstaaten kaum Erfahrung in solchen Verfahren hat?

Nach der hier vertretenen Ansicht kann die Europäische Integration in ihrer heutigen Form nur auf der Basis der *repräsentativen* Demokratie effizient funktionieren. Die Komplexität der europäischen Strukturen und Angelegenheiten, das noch mangelnde europäische Bewusstsein und die fehlende Erfahrung auf nationaler Ebene sind Faktoren, die gegen eine Schaffung direktdemokratischer Mechanismen sprechen. Das Glas muss dennoch als „halb voll“ angesehen werden: Die EU hat Raum für die direkte Demokratie, und sie hat es bereits mit der Einführung der Europäischen Bürgerinitiative bewiesen. Obwohl die EBI wohl bisher keinen Durchbruch erreicht hat, spielt sie bereits und wird weiter eine wichtige Rolle bei der Entwicklung einer europäischen politischen Identität spielen, die ihrerseits in der Zukunft zur Schaffung von echten direktdemokratischen Mechanismen führen könnte.²⁷⁶ Die Handhabung der EBI in den folgenden Jahren kann als „Test“ dafür dienen, ob und inwieweit die Bürger selbst eines Tages die wahren „Gordischen Knoten“ der Europäischen Integration werden durchhauen können.

²⁷⁶ Franzius/Preuß, (Fn. 187), S. 94.

Literaturverzeichnis

- Aloisio, Salvatore/ Grimaldi, Giorgio/ Morelli, Umberto/ Padoa-Schioppa, Antonio* The European Citizens' Initiative: Challenges and Perspectives, in: Matarazzo, Raffaello (Hrsg.) Democracy in the EU After the Lisbon Treaty, Rome 2011, S. 65-150
- Auer, Andreas* Herausforderungen der direkten Demokratie in der Schweiz, in: Auer, Andreas/ Holzinger, Katharina (Hrsg.) Gegenseitige Blicke über die Grenze, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz, Zürich Basel Genf 2013, S. 149-160
- Auer, Andreas* European Citizens' Initiative, European Constitutional Law Journal 2005, S. 79-86
- Auers, Daunis* An Electoral Tactic? Citizens' Initiatives in Post-Soviet Latvia, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 53-68
- Baumann-Hasske, Harald* Gesetzgebung durch das Parlament oder durch das Volk unmittelbar: Wege einer sach- und gemeinwohlorientierten Zusammenarbeit, in: Mörschel, Tobias/ Efler, Michael (Hrsg.) Direkte Demokratie auf Bundesebene Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem, Baden-Baden 2013, S. 75-82
- Behringer, Jeannette* Just Sweets for the People? The ECI as a Participatory Tool Towards Pluralistic Democracy in the EU, in: Conrad, Maximilian/ Knaut, Annette/ Böttger, Katrin (Hrsg.) Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative, Baden-Baden 2016, S. 81-94
- Berg, Carsten* The European Citizens' Initiative process, in: Berg,

- Carsten/ Carline, Paul/ Kaufmann, Bruno/ Leinen, Jo/ Wallis, Diana (Hrsg.) Initiative for Europe Handbook 2008, Marburg 2007, S. 55-63
- Berg, Carsten/
Glogowski, Pawel* Part I – The First European Citizens’ Initiatives An overview of the First two Years of the European Citizens’ Initiatives, in: Berg, Carsten/ Thomson, Janice (Hrsg.) An ECI That Works!, Alfter 2014, S. 11-18
- Bernhard, Laurent* Direkte Demokratie wagen? Eine Bestandsaufnahme der Chancen und Gefahren, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 4/2012, S. 47-54
- Best, Edward/
Lambermont, Frank* Citizen Involvement in EU Policies: Impossible Dream or Work in Progress? Eipascope 01/2011, S. 11-15
- Böttger, Katrin/
Plottka, Julian* The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints, in: Conrad, Maximilian/ Knaut, Annette/ Böttger, Katrin (Hrsg.) Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens’ Initiative, Baden-Baden 2016, S. 16-46
- Bouza Garcia, Luis* The Significance of the European Citizens’ Initiative for Pan-European Participatory Democracy, Stockholm 2013, abrufbar unter <http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageid=58497> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Bouza Garcia, Luis* Anticipating the Attitudes of European Civil Society Organisations to the European Citizens’ Initiative (ECI): Which Public Sphere may it Promote?, Bruges Political Research Papers 24/2012, S. 23-51
- Bouza Garcia, Luis* How Could the New Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU’s Democratic Malaise?, in: Dougan, Michael/ Shuibne, Niamh Nic/ Spaventa, Eleanor (Hrsg.) Empowerment and Disempowerment of the European Citizen, Oxford/ Portland 2012, S. 253-275

- Bouza Garcia, Luis/
Greenwood, Justin* Introduction, Perspectives on European Politics and Society, Vol. 13 3/2012, S. 251-256
- Bouza Garcia, Luis/
del Rio Villar, Susana* The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society, Perspectives on European Politics and Society, 13/2012, S. 312-324
- Braun Binder, Nadja* Direkte Demokratie im Finanzbereich in Deutschland, in: Auer, Andreas/ Holzinger, Katharina (Hrsg.) Gegenseitige Blicke über die Grenze, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz, Zürich Basel Genf 2013, S. 3-13
- Calliess, Christian/
Ruffert, Matthias*
(Hrsg.) EUV-AEUV Kommentar, 4. Aufl., München 2011
- Carausan, Mihaela* The European Citizens' Initiative – Participatory Democracy in the European Union, Proceedings of the 6th Edition of the International Conference on European Integration - Realities and Perspectives, 2011, p. 19, abrufbar unter <http://ssrn.com/abstract=1987151> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Cilo, Selma* Europäische Bürgerinitiative und demokratische Legitimität der EU, Hamburg 2014
- de Clerck-Sachsse,
Julia* Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative, Perspectives on European Politics and Society, 13/2012, S. 299-311
- Conrad, Clivia* Ein Paradebeispiel unter der Lupe: Die Europäische Bürgerinitiative „right2water“, Heinrich Böll Stiftung, September 2013, abrufbar unter <https://www.boell.de/de/2013/09/06/ein-paradebeispiel-unter-der-lupe-die-europaeische-buergerinitiative-right2water> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)

- Conrad, Maximilian* The European Citizens' Initiative. Transnational Democracy in the EU at last?, Icelandic Review of Politics and Administration, Vol. 7 No. 1 2011, S. 5-22
- Conrad, Maximilian* The Missing Link in EU Democracy? Why a Transnational Public Sphere Matters, Icelandic Review of Politics and Administration 2010, S. 207-228
- Conrad, Maximilian/
Steingrimsdottir,
Freyja* A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012-2015, in: Conrad, Maximilian/
Knaut, Annette/ Böttger, Katrin (Hrsg.) Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative, Baden-Baden 2016, S. 112-127
- Cuesta-López, Víctor* A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law, Bruges Political Research Papers 24/2012, S. 6-22
- Cuesta-López, Víctor* A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative, Perspectives on European Politics and Society, Vol. 13 No. 3 2012, S. 257-269
- Cuesta-López, Víctor* The Spanish Agenda Initiative and the Reform of Its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy?, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 193-211
- Decker, Frank* Direktdemokratische Verfahren im Regierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, in: Mörschel, Tobias/ Efler, Michael (Hrsg.) Direkte Demokratie auf Bundesebene Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem, Baden-Baden 2013, S. 11-20

- Dehousse, Franklin* The European Citizens' Initiative: Next big thing or new false good idea?, Egmont Paper 59, Brussels 2013, abrufbar unter <https://www.ciaonet.org/attachments/23629/uploads> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Del Pino, Ana* One of Us, in: Berg, Carsten/ Thomson, Janice (Hrsg.) An ECI That Works!, Alfter 2014, S. 25-27
- Dougan, Michael* What are we to make of the Citizens' Initiative?, Common Market Law Review 48/2011, S. 1807-1848
- Efler, Michael* European Citizens' Initiative – Legal options for implementation below the constitutional level, Dezember 2006, abrufbar unter <https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2006-12-eci-study.pdf> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- El Pais (englische Version)* European Court rules Spanish mortgage law is abusive, v. 14. März 2013, abrufbar unter http://elpais.com/elpais/2013/03/14/inenglish/1363264199_406548.html (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Emmanouilidis, Janis/ Stratulat, Corina* Implementing Lisbon: a critical appraisal of the Citizens' Initiative, European Policy Center, Policy Brief Juni 2010, abrufbar unter http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1135_implisbon.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Epiney, Astrid* Europäische Verfassung und Legitimation durch die Unionsbürger – Zu den Rechten der Unionsbürger in der Verfassung für Europa-, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.) Europäische Verfassung und direkte Demokratie, Baden-Baden 2006, S. 33-51
- Etzioni, Amitai* The Community Deficit, Journal of Common Market Studies 45/2007, S. 23-42
- Europäische Kommission* - Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 19.3.2014, COM(2014) 177 final, über die Europäische Bürgerinitiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind

- ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-177-DE-F1-1-ANNEX-1.Pdf> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 28.05.2014, COM(2014) 355 final, über die europäische Bürgerinitiative "Einer von uns", online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/DE/1-2014-355-DE-F1-1-ANNEX-1.Pdf> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
 - Anhang zur Mitteilung der Europäischen Kommission vom 03.06.2015, C(2015) 3773 final, über die Europäische Bürgerinitiative „STOP VIVISECTION“, online abrufbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/DE/3-2015-3773-DE-F1-1-ANNEX-1.PDF> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
 - Leitfaden zur Europäischen Bürgerinitiative, Europäische Kommission, Aufl. 3, Brüssel 2015, abrufbar unter ec.europa.eu/citizens-initiative/files/guide-eci-de.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
 - Mitteilung COM(2014) 355 final der Kommission über die europäische Bürgerinitiative "Einer von uns", vom 28/05/2014, abrufbar unter http://ec.europa.eu/research/eci/one-of-us_de.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
 - Mitteilung C(2015) 3773 final der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative „Stop

Vivisection“ vom 3.6.2015, abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/pdf/vivisection/de.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)

- Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 27 Juli 2016 (bezüglich der Registrierung zwei neuer Europäischen Bürgerinitiativen), abrufbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2653_en.htm (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Vorschlag für Richtlinie des Europäischen Parlaments und der Rates über die Konzessionsvergabe, Europäische Kommission, 20. Dezember, KOM (2011) 897 endgültig, online abrufbar unter [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0897_/com_com\(2011\)0897_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0897_/com_com(2011)0897_de.pdf) (zuletzt abgefragt am 26.10.16)

*Europäisches
Parlament*

Mitteilung 2013/C 183/07 des Europäischen Parlaments zum Europäischen Bürgerpreis - CIVI EUROPAEO PRAEMIUM, Abl. C 183 v. 28.06.2013, S. 15

Ewert, Benjamin

Comparing initiative instruments in Lithuania, Slovenia and Hungary: constitutional provisions, quality and practice, A paper presented at the ECPR joint sessions in Helsinki, May 8-12, 2007, Workshop: Referendums and initiatives: Supplementing or undermining representative democracy?, abrufbar unter <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/53cd38f0-c466-4abe-9ad4-1ab0b29a10f4.pdf> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)

*Franzius, Claudio/
Preuß, Ulrich*

Die Zukunft der europäischen Demokratie, Berlin 2012

- Gastinger, Markus/
Jürgens, Georg* Fraternalite 2020 – Mobilität. Fortschritt. Europa, Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 04/2012, S. 65-68
- Giese, Karim* The Austrian Agenda Initiative: An Instrument Dominated by Opposition Parties, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 175-192
- Glogowski, Pawel/
Maurer, Andreas* The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits, IHS Political Science Series No. 134, April 2013, abrufbar unter https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_134.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Glombik, Manfred* Aus dem ABC der Europäischen Union: Europäische Bürgerinitiative, Verwaltungsrundschau 12/2012, S. 413-418
- Grabitz, Eberhard/ Hilf,
Meinhard/ Nettesheim,
Martin (Hrsg.),
Greenwood, Justin* Das Recht der Europäischen Union, 58. Aufl., München 2016
- von der Groeben,
Hans/ Schwarze,
Jürgen/ Hatje, Armin
(Hrsg.),
Gromec-Broc,
Katarzyna/ Van der
Borgh, Kim* The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations, Perspectives on European Politics and Society 13/2012, S. 325-336
- Gross, Andreas* Europäisches Unionsrecht, Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Aufl., Baden-Baden 2015
- Citizens and Further Democratisation after the Lisbon Treaty, Yearbook of Polish European Studies 2/2014, S. 123-138
- The European Citizens' Initiative can become more than it would seem to be today, A comparison based upon the Zurich history of Direct Democracy in the 19th century, in: Kaufmann, Bruno/ Pichler,

- Johannes (Hrsg.) *The European Citizens' Initiatives, Into new democratic territory*, Wien Graz 2010, S. 93-97
- Guckelberger, Annette* Die Europäische Bürgerinitiative, Die Öffentliche Verwaltung 18/2010, S. 745-754
- Heuber-Sänger, Petra* Kommunale Interessenvertretung auf europäischer Ebene: Erweiterung des Handlungsspielraumes durch die Europäische Bürgerinitiative? Eine Untersuchung am Beispiel der Konzessionsrichtlinie, Zeitschrift Europarecht 2015, S. 238-258
- Hieber, Thomas* Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen 2014
- Hierlemann, Dominik/
Wohlfarth, Anna* Europäische Bürgerinitiative: Neuerung mit Sprengkraft, Spotlight Europe Band 7/2010, abrufbar unter <http://www.issuelab.org/resources/18864/18864.pdf> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016)
- Hrbek, Rudolf* Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungssystem, integration 1/2012, S. 35-50
- Ilvessalo, Saara* The Finnish Citizens' Initiative: Changing the agenda, abrufbar unter <http://www.greeneuropeanjournal.eu/finnish-citizens-initiative-changing-agenda/> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016)
- Isak, Hubert* Die Anwendung der demokratischen Grundsätze unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Bürgerinitiative, in: Eilmansberger, Thomas/ Griller, Stefan/ Obwexer, Walter (Hrsg.) *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon*, Wien 2010, S. 143-198
- Kaufmann, Bruno* The „new“ participative paradigm. How the European Citizens' Initiative can become the standard bearer of 21th century super-democracy, in: Kaufmann, Bruno/ Pichler, Johannes (Hrsg.) *The European Citizens' Initiatives Into new democratic territory*,

- Wien Graz 2010, S. 33-47
- Kaufmann, Bruno/
Büchi, Rolf/ Braun,
Nadja* Guidebook to Direct Democracy, In Switzerland and Beyond – The 2010 Edition, Marburg 2010
- Kaufmann, Bruno/
Büchi, Rolf/ Braun,
Nadja* Guidebook to Direct Democracy, In Switzerland and Beyond – The 2008 Edition, Marburg 2007
- Kaufmann, Sylvia-
Yvonne* Kurze Geschichte und Genese der Europäischen Bürgerinitiative, EU-in Brief 3/2012, online abrufbar unter http://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2014/08/EBD-PUB-EU-in-BRIEF-3_2012-Europaeische-Buergerinitiative.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.2016)
- Kaufmann, Sylvia-
Yvonne/ Plottka, Julian* Die Europäische Bürgerinitiative: Start in ein neues Zeitalter partizipativer Demokratie auf EU-Ebene, EUD Konkret, 1/2012, abrufbar unter http://www.europa-union.de/fileadmin/files_eud/PDF-Dateien_EUD/EUD_konkret/EUD-konkret_1-2012_Die_Europ%C3%A4ische_B%C3%BCrgerinitiative.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.2016)
- Kendler, Susanne* Let me Vote, in: Berg, Carsten/ Thomson, Janice (Hrsg.) An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative, Alfter 2014, S. 59-61
- Kischel, Uwe* Rechtsvergleichung, München 2015
- Kohler-Koch, Beate* Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby?, in: Kohler-Koch, Beate/ Quittkat, Christine (Hrsg.) Die Entzauberung partizipativer Demokratie, Frankfurt am Main 2011, S. 241-271
- Knaut, Annette* Die Europäische Bürgerinitiative – innovativ, transnational und demokratisch?, Paper zum Panel „Demokratische Innovationen im Kontext gesellschaftlicher Diversität“, 19-21 September 2013

- Universität Innsbrück, abrufbar unter http://ecithatworks.org/wp-content/uploads/2014/04/2013_Knaut_Die_EBI_innovativ_transnational_demokratisch-libre.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.2016)
- Knaut, Annette/ Keller, Reiner* Die Entstehung transnationaler Diskursräume durch die Europäische Bürgerinitiative, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 4/2012, S. 37-47
- Krupavičius, Algis* Citizens' Initiatives in Lithuania: Initiative Institutions and Their Political Impact in a New Democracy, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Basingstoke 2012, S. 134-151
- Langer, Lorenz* Die Europäische Bürgerinitiative: Partizipativer Placebo oder direktdemokratischer Keimling?, in: Kübler, Daniel/ Stojanovic, Nenad (Hrsg.) *Demokratie in der Europäischen Union, Ein Schweizer Beitrag zur Debatte*, Zürich Basel Genf 2014, S. 141-162
- Langer, Lorenz/ Müller, Thomas* Ius Cogens und die Werte der Union, in: Häberle, Thomas (Hrsg.) *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Tübingen 2013, S. 229-292
- Láštic, Erik* If It Works, Fine, If Not, So What? Initiatives in Slovakia, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Basingstoke 2012, S. 152-171
- Leinen, Jo/ Kreutz, Jan* Herausforderung partizipative europäische Demokratie: Zivilgesellschaft und direkte Demokratie im Vertrag von Lissabon, *integration* 3/2008, S. 241-253
- Lietzmann, Hans* Die neue „Europäische Bürgerinitiative“ Bürgerbeteiligung in der Europäischen Union –

Symbol und Wirklichkeit, BUW Output 5/2011, S. 18-23

Lutz, Georg

Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 17-36

Mader, Oliver

Bürgerinitiative, Petitionsrecht, Beschwerde zum Bürgerbeauftragten – Unionsrechtliche Formen direktdemokratischer Partizipation und ihre gerichtliche Durchsetzbarkeit, Zeitschrift Europarecht 2013, S. 348-371

Marxer, Wilfried

Initiatives in Liechtenstein: Safety Valve in a Complex System of Government, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 37-52

Marxer, Wilfried

Direct Democracy in Liechtenstein, International Conference Direct Democracy in Latin America, 14-15 March 2007 Buenos Aires, abrufbar unter http://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rs/c/Publikation_downloadLink/Marxer_Direct_Democracy_Buenos_Aires.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)

*Maurer, Andreas/
Vogel, Stephan*

Die Europäische Bürgerinitiative, in: Maurer, Andreas/ von Ondarza, Nicolai (Hrsg.) Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen, Onlinedossiers der Stiftung Wissenschaft und Politik Juni 2012, abrufbar unter https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308_AP_LissabonVertrag.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)

Maurer, Andreas/

Die Europäische Bürgerinitiative Chancen, Grenzen

- Vogel, Stephan* und Umsetzungsempfehlungen, SWP-Studie Oktober 2009, abrufbar unter https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S28_mrr_vogel_ks.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Mehr Demokratie e.V.* Stellungnahme von Mehr Demokratie e.V. zum Grünbuch der EU-Kommission über die Europäische Bürgerinitiative, Stand 19.1.2010, abrufbar unter http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/mehr_demokratie_de.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Micu, Andrei* Direct Implication of European Citizens in Normative Process within the European Union, The USV Annals of Economics and Public Administration, Vol. 12 2(16)/2012, S. 274-281
- Ministerrat des Europarates* Empfehlung Nr. R (96) 2 des Ministerrates des Europarates über die Durchführung von Referenda und Bürgerinitiativen auf lokaler Ebene vom 15. Februar 1996, abrufbar unter [https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R\(96\)2.pdf](https://dlg.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/R(96)2.pdf) (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Monaghan, Elizabeth* Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens' Initiative, Perspectives on European Politics and Society 13/2012, S. 285-298
- Moravcsik, Andrew* The Myth of Europe's „Democratic Deficit“, Intereconomics 2008, S. 331-340
- Nijeboer, Arjen/
Bähnsch, Ricka/
Rehmet, Frank* Volksabstimmungen in den Niederlanden – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!, 2016, online abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_niederlanden.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Obwexer, Walter/
Villotti, Julia* Die Europäische Bürgerinitiative. Grundlagen, Bedingungen und Verfahren, Journal für

- Rechtspolitik, 18/2010, S. 108-121
- Ohnmacht, Felix* The European Citizens' Initiative: „Much Ado About Nothing“, Fondation Pierre du Bois, April 2012, abrufbar unter <http://www.fondation-pierredubois.ch/en/Papiers-d-actualite/eu.html> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Oppermann, Thomas/ Classen, Claus Dieter/ Nettesheim, Martin* Europarecht, 6. Aufl. 2014
- Pallinger, Zoltan Tibor* Direct Democracy in Europe: Current Discussions, *Iustum Aequum Salutare*, 4/2013, S. 27-40
- Pallinger, Zoltan Tibor* Citizens' Initiatives in Hungary: An Additional Opportunity for Power-Sharing in an Extremely Majoritarian System, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) *Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Basingstoke 2012, S. 113-133
- Parlamentarische Versammlung des Europarates* Empfehlung 1704 (2005) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates „Referendums: towards good practices in Europe“ vom 29 April 2005, abrufbar unter <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17329&lang=EN> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Patzelt, Werner* Herausforderungen der direkten Demokratie in Deutschland, in: Auer, Andreas/ Holzinger, Katharina (Hrsg.) *Gegenseitige Blicke über die Grenze, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Deutschland und der Schweiz*, Zürich Basel Genf 2013, S. 127-147
- Petrescu, Oana-Mariuca* Strengthening the Idea of „By Citizens, for Citizens“ in the Context of the European Citizens' Initiative – Brief Analysis of Initiatives, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 14 2/2014, S. 5-28

- Pichler, Johannes/
Kaufmann, Bruno/
Sigmund, Anne-Marie/
Gross, Andreas* The European Citizens' Initiative Consultation Process (Art. 11.4 TEU) Impulses and suggestions of the European Citizens' Initiative Office (ECIO), in: Pichler, Johannes/ Kaufmann, Bruno (Hrsg.) The European Citizens' Initiative – into new democratic territory, Wien-Graz 2010, S. 123-144.
- Piesbergen, Heiko* Die Europäische Bürgerinitiative nach Art. 11 Abs. 4 EUV, Frankfurt am Main 2011
- Plottka, Julian* From Consensus to Majoritarian EU-level Democracy? The ECI as an example of Constitutional Change, in: Conrad, Maximilian/ Knaut, Annette/ Böttger, Katrin (Hrsg.) Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative, Baden-Baden 2016, S. 169-198
- Plottka, Julian* EU: Mehr demokratische Beteiligung durch die Europäische Bürgerinitiative? Heinrich Böll Stiftung 2013, abrufbar unter <https://www.boell.de/de/2013/09/03/eu-mehr-demokratische-beteiligung-durch-die-europaeische-buergerinitiative> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Plottka, Julian* Die Europäische Bürgerinitiative: Inklusion neuer Akteure in die europäische Politik?, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2012, S. 419-428
- Plottka, Julian/
Böttger, Katrin/ Knaut,
Annette* Bürgerbeteiligung gegen die Krise? Möglichkeiten und Grenzen der Europäischen Bürgerinitiative, Forschungsjournal Soziale Bewegungen, 4/2012, S. 17-28
- Podolnjak, Robert* Constitutional Reforms of Citizen – Initiated Referendum: Causes of Different Outcomes in Slovenia and Croatia (December 26, 2014). Revus [Online], 26, 2015, abrufbar unter <http://ssrn.com/abstract=2542931> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Ponzano, Paolo* Ein Initiativrecht sui generis: die Europäische

- Bürgerinitiative, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 4/2012, S. 33-37
- Ponzano, Paolo* A million citizens can request European legislation: a sui generis right of initiative, 13 April 2011, abrufbar unter <https://blogs.eui.eu/eudo-cafe/2011/04/13/a-million-citizens-can-request-european-legislation-a-sui-generis-right-of-initiative/> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Pronckute, Simone* Fraternalite 2020, in: Berg, Carsten/ Thomson, Janice (Hrsg.) *An ECI That Works!*, Alfter 2014, S. 33-35
- Quittkat, Christine* Die Europäische Bürgerinitiative – Ein Hürdenlauf, Heinrich Böll Stiftung, September 2013, abrufbar unter <https://www.boell.de/de/2013/09/06/die-europaeische-buergerinitiative-ein-huerdenlauf> (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Quittkat, Christine* Die EBI – (K)lein Tor zur europäischen Politik für „Normalbürger“, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 4/2012, S. 69-79
- Qvortrup, Matt* *Direct Democracy, A comparative study of the theory and practice of government by the people*, Manchester 2013
- Qvortrup, Matt* *The Legislative Initiative: A Comparative Analysis of the Domestic Experiences in EU Countries*, in: Dougan, Michael/ Shuibhne, Niahm Nic/ Spaventa, Eleanor (Hrsg.) *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Oxford / Portland, Oregon 2012, S. 291-304
- Rehmet, Frank* *Volksabstimmung in Slowenien – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!*, 2016, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/ve_in_slowenien.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Rehmet, Frank* *Direkte Demokratie in Malta – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!*, 2015, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_

- malta.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Rehmet, Frank* Direkte Demokratie in Luxemburg – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_luxemburg.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Rehmet, Frank* Volksabstimmungen in Bulgarien – Ein Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_bulgarien.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Rehmet, Frank/ Stolz, Simon* Direkte Demokratie in Kroatien – Ein Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_kroatien.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.16)
- Robertson, Viktoria* Elemente der direkten Demokratie im Vertrag von Lissabon, Journal für Rechtspolitik 18/2010, S. 133-145
- Rux, Johannes* Direkte Demokratie in Deutschland: Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden 2008
- Rytel-Warzocha, Anna* Popular Initiatives in Poland: Citizens' Empowerment or Keeping Up Appearances?, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 212-227
- Sauron, Jean-Luc* The European Citizens' Initiative: not such a good idea?, Fondation Robert Schuman European Issue No. 192, January 2011
- Schiller, Theo* Volksinitiativen/ , Citizens' Initiatives' – Erfahrungen außerhalb der EU, Forschungsjournal Soziale Bewegungen 25/2012, S. 55-65
- Schiller, Theo* Initiative Instruments in Germany: Variations in

- Regional States, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 89-112
- Schiller, Theo* Modern Direct Democracy in Europe – Dynamic Development on All Levels, in: Lee, Jung-Ok/ Kaufmann, Bruno (Hrsg.) Global Citizens in Charge – How Modern Direct Democracy Can Make Our Representative Democracies Truly Representative, Seoul 2009, S. 131-145
- Schiller, Theo/ Setälä, Maija* Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Introduction, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 1-14
- Schnellbach, Christoph* The European Citizens' Initiative: a useful instrument for public participation?, CAPerspectives 03/2011, S. 1-3
- Schwarze, Jürgen/ Becker, Ulrich/ Hatje, Armin/ Schoo, Johann (Hrsg.) EU-Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012
- Seeger, Sarah* Die EU im Spannungsfeld von Demokratiedefizit, Politisierung und Vertragsratifikation, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) Lissabon in der Analyse Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 235-254
- Sigalas, Emmanuel* The European Citizens' Initiative. A New Era for Democratic Politics in the EU, The Federalist Debate 2016, abrufbar unter <http://www.federalist-debate.org/index.php/current-issue/books-reviews/item/776-the-european-citizen%E2%80%99s-initiative> (zuletzt abgefragt am

- 26.10.2016)
- Sigmund, Anne-Marie* A Decisive Step Towards a Modern European Model of Democracy, in: Kaufmann, Bruno/ Pichler, Johannes (Hrsg.) The European Citizens' Initiatives, Into new democratic territory, Wien Graz 2010, S. 55-56
- Sontheimer, Kurt* Bürgerinitiativen – Versuch einer Begriffsbestimmung, in: Guggenberger, Bernd/ Kempf, Udo (Hrsg.) Bürgerinitiativen und Repräsentatives System, 2. Aufl., Opladen 1984, S. 96-102
- Sousa Ferro, Miguel* Popular Legislative Initiative in the EU: Akea lacta Est, Yearbook of European Law 26/2007, S. 355-385
- Smith, Graham* The European Citizens' Initiative: A New Institution for Empowering Europe's Citizens?, in: Dougan, Michael/ Shuibne, Niamh Nic/ Spaventa, Eleanor (Hrsg.) Empowerment and Disempowerment of the European Citizen, Oxford/ Portland 2012, S. 277-289
- Splieth, Joana/ Rehmert, Frank* Direkte Demokratie in Norwegen – Eine Übersicht, Mehr Demokratie!, 2015, online abrufbar unter https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/direkte_demokratie_in_norwegen.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.2016)
- Streinz, Rudolf (Hrsg.)* EUV/AEUV, 2. Aufl., München, 2012
- Sule, Satish* „Recht auf Wasser“ – Zur ersten der Europäischen Kommission vorgelegten Europäischen Bürgerinitiative nach dem Lissaboner Vertrag, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2014, S. 725-729
- Szeligowska, Dorota/ Mincheva, Elitsa* The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A political and legal analysis, Bruges Political Research Papers 24/2012, S. 52-81

- Taz.de* Zwangsräumungen könnten kippen, Taz.de, v. 13.02.2013, abrufbar unter <http://www.taz.de/!5073344/> (zuletzt abgefragt am 26.10.2016)
- Tiedemann, Michael* Die sekundärrechtliche Ausgestaltung der europäischen Bürgerinitiative durch die Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012, S. 80-85
- Trenz, Hans-Jörg/
Eder, Klaus* The Democratizing Dynamics of a European Public Sphere, Towards a Theory of Democratic Functionalism, European Journal of Social Theory 7(1) 2014, S. 5-25
- Uleri, Pier Vincenzo* Institutions of Citizens' Political Participation in Italy: Crooked Forms, Hindered Institutionalization, in: Schiller, Theo/ Setälä, Maija, (Hrsg.) Citizens' Initiatives in Europe, Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens, Basingstoke 2012, S. 71-88
- Van den Berge, Jerry* Experiences of ECI Campaigns: Water and Sanitation are a Human Right! Water is a Public Good, not a Commodity!, in: Berg, Carsten/ Thomson, Janice (Hrsg.) An ECI That Works!, Alfter 2014, S. 19-24
- Varrica, Adriano* Stop Vivisection, in: Berg, Carsten/ Thomson, Janice (Hrsg.) An ECI That Works!, Alfter 2014, S. 29-32
- Vogel, Stefan* Neue Entscheidungsverfahren Die Europäische Bürgerinitiative, in: Lieb, Julia/ Maurer, Andreas (Hrsg.) Der Vertrag von Lissabon Kurzkomentar, 3. Aufl. 2009, 37-42, abrufbar unter https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Vertrag_Lissabon_Kurzkomentar_3rd_edition_090421_KS.pdf (zuletzt abgefragt am 26.10.2016)
- Vogiatzis, Nikos* Is the European Citizens' Initiative a Serious Threat for the Community Method?, European Journal of

- Legal Studies 6/2013, S. 91-107
- Vospernik, Stefan* Modelle der Direkten Demokratie
Volksabstimmungen im Spannungsfeld von
Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich
von 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union,
Baden-Baden 2014
- Wagner, Neelke* Volksabstimmung in Italien – Eine Übersicht, Mehr
Demokratie!, 2016, online abrufbar unter
[https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/
volksabstimmungen_in_italien.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksabstimmungen_in_italien.pdf) (zuletzt abgefragt
am 26.10.2016)
- de Witte, Bruno/
Treichsel, Alexander/
Damjanovic, Dragana/
Hellquist, Elin/ Hien,
Josef/ Ponzano, Paolo* Legislating after Lisbon New Opportunities for the
European Parliament, Florence 2010, abrufbar unter
[http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/EUDO
-LegislatingafterLisbon\(SD\).pdf](http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/EUDO-LegislatingafterLisbon(SD).pdf) (zuletzt abgefragt am
26.10.2016)
- Wollmann, Hellmut* Kommunalpolitik: Mehr (direkte) Demokratie wagen,
Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur
Wochenzeitung Das Parlament B 24-25/99, S. 13-22

Rechtsprechung

- | | |
|--|--------------------|
| EuG, Rs. T-44/14, <i>Constantini</i> | ECLI:EU:T:2016:223 |
| EuG, Rs. T-529/13, <i>Izsak</i> | ECLI:EU:T:2016:282 |
| EuG, Rs. T-754/14R, <i>Efler u.a.</i> | ECLI:EU:T:2016:306 |
| EuG, Rs. T-450/12, <i>Anagnostakis</i> | ECLI:EU:T:2015:739 |