

# Die Europäische Bürgerinitiative im Bereich des auswärtigen Handelns der Union – Spurenelemente direktdemokratischer Einflussmöglichkeiten in der europäischen Außenpolitik

**Mag. Dr. iur. Lorin-Johannes Wagner**

Dem auswärtigen Handeln der Union kommt nicht nur seit dem Vertrag von Lissabon eine besondere Bedeutung im europäischen Integrationsprozess zu. Die Konstitutionalisierung im Völkerrecht trifft dabei auf eine Ausweitung unionaler Außenkompetenzen. Das nach außen gerichtete Handeln der Union ist insoweit nicht nur notwendige Ergänzung einer nach innen gerichteten immer engeren Integration der Mitgliedstaaten, sondern begründet umgekehrt für sich einen Integrationsansatz, der die Union als durchsetzungs- und gestaltungsfähigen Akteur der internationalen Gemeinschaft und damit als Garant für die Wahrung europäischer Interessen auf globaler Ebene begreift.

Der immer stärkeren Einbindung der Europäischen Union in ein Netz völkerrechtlicher Verpflichtungen steht dabei ein grds. Bedürfnis nach Legitimation des auswärtigen Handelns gegenüber, das umso ausgeprägter ist, je wirkmächtiger die völkerrechtlichen Bindungen in den Gestaltungsspielraum der Union, der Mitgliedstaaten und letztlich die Freiheiten der Unionsbürger eingreifen. Dies gilt in besonderem Maße für internationale Übereinkünfte, die als integrierender Bestandteil des Unionsrechts nicht nur die Union, sondern auch die Mitgliedstaaten verpflichten und unter Umständen auch unmittelbar Wirkungen für Unionsbürger entfalten.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wie die Europäische Bürgerinitiative (EBI), die bisher vor allem als initiatives Instrument der internen Rechtsetzung betrachtet worden ist, als „Instrument des auswärtigen Handelns der Europäischen Union“ in Stellung gebracht werden kann.

Die mit dem Vertrag von Lissabon verankerten demokratischen Grundsätze der Europäischen Union sind allgemein Ausdruck des Bestrebens, die Grundlagen der Europäischen Union auf die Unionsbürger zurückzuführen und damit die Legitimation der Europäischen Union auf ein verstärktes Fundament zu stellen. Art. 9 ff. EUV benennen in diesem Sinn eine Reihe unterschiedlich gestufter repräsentativer und partizipativer demokratischer Elemente, die in Verbindung mit den Grundsätzen der Offenheit und Transparenz die demokratische Verfasstheit der Europäischen Union garantieren.

Der EBI kommt in diesem Kontext eine herausragende Bedeutung zu, weil sie nicht nur in „direktester“ Form eine Beteiligung der Unionsbürger ermöglicht, sondern weil sie die demokratische Teilhabe der Unionsbürger auf einer gemeinsamen unionalen und nicht mitgliedstaatlich-segregierten Ebene verortet. Vermittelt wird so die direkt-demokratische Beteiligung der Unionsbürger zum Instrument der Herstellung einer – wenn auch nur themenspezifischen – „europäischen Öffentlichkeit“.

Inhaltlich ist die EBI dabei an das Aufforderungsrecht des Europäischen Parlaments und des Rates angelehnt, knüpft also am Initiativmonopol der Kommission an und ist mittelbar auf den Erlass eines Rechtssetzungsaktes zur Umsetzung der Verträge gerichtet.

Die Einbettung der EBI in das Verfahren für den Abschluss internationaler Übereinkünfte ist allerdings, angesichts der mehrstufigen Ausgestaltung sowie der starken exekutiven Prägung des Verfahrens, mit besonderen Schwierigkeiten behaftet. Dies gilt umso mehr als sich die „Ausdünnung“ demokratischer Legitimationsstränge auch in der grds. Vertraulichkeit der Verhandlungen sowie der entsprechenden Dokumente abzeichnet. Eine „inhaltliche“ öffentliche Auseinandersetzung ist damit regelmäßig erst nach Abschluss der Vertragsverhandlungen möglich.

Der Beitrag beleuchtet in diesem Sinn, wie und in welcher Weise die EBI als direktdemokratisches Instrument dazu genutzt werden kann, den partizipativ-demokratischen Legitimationsstrang im Bereich des auswärtigen Handelns der Europäischen Union zu stärken und damit gleichsam dem auch nach außen gerichteten universellen Wert demokratischer Verantwortlichkeit größeres Gewicht zu verleihen.

