



Die Abschaffung der Zeitumstellung

Welche plebiszitären Elemente sieht die EU vor?

Fabian Jung

März

2019



I. Problemaufriss

Im Sommer 2018 befragte die Europäische Union die Bürger, ob die derzeitig praktizierte Zeitumstellung abgeschafft werden sollte. Durchgeführt wurde die Umfrage durch die Kommission im Wege einer Online-Umfrage. Die Bürger konnten zum einen angeben, ob sie generell für eine Abschaffung der Zeitumstellung sind und falls ja, ob die Winter- oder Sommerzeit als dauerhafte Zeit zukünftig benutzt werden sollte.

Begleitet wurde die Abstimmung von zahlreichen Kolumnen in Presse und Rundfunk über die pro und contra Argumente einer Zeitumstellung. In diesen wurden die gesundheitlichen, kulturellen und auch praktischen Erwägungen ausführlich über mehrere Monate dargestellt und das Thema prominent in die öffentliche Meinungsbildung platziert.

Teilgenommen haben an der Umfrage insgesamt 4,6 Millionen Menschen, wovon der Hauptteil der Teilnehmer aus Deutschland stammten. Lediglich 1,6 Millionen der Teilnehmer stimmten außerhalb von Deutschland ab. Die Europäische Union hat Schätzungen zufolge 508,2 Millionen Bürger. Obwohl es die bisher erfolgreichste Umfrage dieser Art der EU war und ein gesellschaftliches Thema betraf, stimmten also weniger als 1 % der Bürger ab.

Die Umfrage diente primär dazu, der EU eine Meinungsbildung zu ermöglichen, um den Wunsch der Bevölkerung bei dieser Frage berücksichtigen zu können. Eine Rechtspflicht, das Abstimmungsergebnis dieser unverbindlichen Umfrage in geltendes Recht umzusetzen, besteht nicht. Trotz der geringen Beteiligung und des wenig repräsentativen Charakters der Umfrage, kündigte Jean-Claude Juncker, EU-Kommissionspräsident, unmittelbar medienwirksam an, dass die Umfrage umgesetzt werden und auf eine Abschaffung der Zeitumstellung hingewirkt werden soll.



Dieser Beitrag soll zunächst in dem Themenzusammenhang Bürgerbeteiligung einen Überblick bieten, was die Begriffe Demokratie und Volkssouveränität bedeuten. Unter Berücksichtigung von diesen, sollen aufgrund des Beispiels der Zeitumstellung weitere Partizipationsmöglichkeiten des EU-Bürgers auf europäischer Ebene dargestellt und mit direkten Demokratie-Elementen in Deutschland in den Vergleich gestellt werden.

II. Demokratie und Volkssouveränität

Volkssouveränität bedeutet, dass alle staatliche Gewalt auf einen Willen des Volkes rückführbar ist.¹ Diese Ausübung der Souveränität lässt sich durch verschiedene politische Konzepte erreichen. Zwei von diesen Konzepten sind die direkte und indirekte Demokratie. Direkte Demokratie bedeutet, dass das Volk selbst durch eine Abstimmung oder Wahl eine Sachfrage entscheidet. In einer indirekten Demokratie wählt das Volk Vertreter, welche dann Entscheidungen treffen. Diese sollen das Volk repräsentieren, aber eigenverantwortliche Entscheidungen treffen. Vor der Entscheidung findet regelmäßig eine öffentliche Debatte im Parlament zur Meinungsbildung statt.

Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG statuiert wörtlich *„alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“*. Satz 2 des gleichen Absatzes schränkt dieses Prinzip vermeintlich wieder ein. *„Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“* Unter *„Sie“* ist die Staatsgewalt gemeint. Die Staatsgewalt, die durch das Volk ausgeübt werden soll, beschränkt sich also darin, dass gewählt und abgestimmt werden kann. Das Volk wählt also seine Staatsgewalt.

¹ Grzeszick in: Maunz/Dürig, GG, 84. EL 2018, Art. 20 Rn. 61.



Das Grundgesetz bestimmt im oben genannten Artikel, dass die Staatsgewalt auch „*durch besondere Organe der Gesetzgebung ausgeübt*“ wird. Dieses „*besondere Organ*“ ist der Deutsche Bundestag. Dieser besteht aus Abgeordneten, welche durch das Volk in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden (vgl. Art. 38 GG).

Auch auf EU-Ebene findet eine Wahl des Europaparlaments statt. In den Nationalstaaten finden Wahlen statt, welche über die Sitzverteilung im Europäischen Parlament entscheiden. Größere Länder stellen dabei nach einer Proportionalität grundsätzlich mehr Abgeordnete als kleinere Länder. Dies nennt man das Prinzip der degressiven Proportionalität. Wahlberechtigt sind dabei alle Bürger der Europäischen Union, welche alle fünf Jahre erneut über ihre Mandatsträger abstimmen.

III. Verfahren der Bürgerinitiative

Das Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative soll es Bürgern ermöglichen, selbst eigene Änderungen für die Gesetzgebung anzuregen.² EU-Bürger sollen so in die demokratische Funktionsweise der Union stärker eingebunden werden und sich aktiv beteiligen können. Das Verfahren ist grundsätzlich nicht auf einen besonderen Bereich begrenzt. Voraussetzung ist aber, dass es einen Bereich betrifft, in dem die Kommission auch die Befugnis hat, entsprechende Rechtsakte vorzuschlagen.

Rechtliche Grundlage, in der das Verfahren und die Voraussetzungen geregelt ist, ist die Verordnung (EU) Nr. 211/2011. Gesetzlich legal definiert wird die Europäische Bürgerinitiative als eine „*Initiative, die der Kommission [...] vorgelegt wird und in der die Kom-*

² <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>.



mission aufgefordert wird, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht von Bürgern eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.“³

Zunächst müssen sog. Organisatoren einen Bürgerausschuss bilden. Diesem Ausschuss müssen mindestens sieben Personen angehören, die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten sind (Art. 3 VO). Anschließend muss eine geplante Bürgerinitiative bei der Kommission angemeldet und bestimmte Informationen übermittelt werden.⁴

Ab diesem Zeitpunkt können über einen Zeitraum von 12 Monaten Unterschriften gesammelt werden. Sobald eine Millionen Unterschriften gesammelt und ein festgelegtes Quorum erreicht wird, ist die Kommission verpflichtet zu reagieren. Die Kommission ist aber nicht verpflichtet einen entsprechenden Gesetzesvorschlag einzubringen. Sie hat auch die Möglichkeit nach einer Anhörung zu entscheiden, dass es keine Regelungsnotwendig gibt.

Eine erfolgreiche Bürgerinitiative ist beispielsweise die Initiative „Stop Vivisection“. Primäres Ziel der Organisatoren war es, tierexperimentelle Forschung zu beenden. Die Kommission erklärte als Reaktion auf die Initiative, dass auch sie der Meinung sei, dass Tierversuche eingestellt werden sollen.⁵ Sie sah jedoch nicht die Notwendigkeit eine Gesetzesänderung anzustreben. Vielmehr rief die Kommission dazu auf, die bestehende Gesetze noch konsequenter umzusetzen und weiterhin zu versuchen, Tierversuche zu verbessern und zu vermeiden.⁶

³ Art. 2 Nr. 1.

⁴ Art. 4 VO.

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5094_de.htm.

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/EN/3-2015-3773-EN-F1-1.PDF>.



Die Vielzahl der Initiativen wurden entweder unmittelbar von der Kommission abgelehnt oder nach einer Überprüfung durch die Kommission nicht als erforderlich oder umsetzbar eingestuft. Ein abgelehnter Registrierungsantrag betraf die Forderung ein bedingungsloses Grundeinkommen auf EU-Ebene zu schaffen. Dieser Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, dass eine solche Vorschrift außerhalb der Kompetenz der EU läge.

IV. Petitionsrecht

Zusätzlich zu der Möglichkeit eine Bürgerinitiative einzubringen, kann jeder Unionsbürger eine Petition an das Europäische Parlament richten. Ein Petitionsausschuss prüft anschließend, ob die formalen Voraussetzungen vorliegen und ob die Petition einen Tätigkeitsbereich der EU betrifft.

Der Petitionsausschuss hat anschließend verschiedene Möglichkeiten, auf die eingereichte Petition zu reagieren.⁷ Eine Möglichkeit sieht vor, dass der Petent, die Kommission und Repräsentanten der Mitgliedstaaten zu einer Sitzung eingeladen werden und eine Aussprache stattfindet.⁸ Der EU-Bürger hat ähnlich wie bei der Bürgerinitiative nicht die Möglichkeit, die gewählten Mandatsträger unmittelbar zu einem Ergebnis oder einer Handlung zu zwingen. Ihm steht jedoch das Recht zu, dass sich mit einer eingereichten Petition beschäftigt wird und er zumindest eine schriftliche Antwort als Reaktion erhält. Gegenstand einer Petition kann ein konkretes Problem des Bürgers mit europäischem Bezug oder eine Beschwerde über die Anwendung von EU-Recht sein.⁹

Exemplarisch ist die Petition eines deutschen Staatsangehörigen zu nennen. Dieser forderte die EU auf, die geltenden Rechtsvorschriften über Fluggastrechte zu verbessern. In

⁷ Für weitere Handlungsmöglichkeiten:

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/148/petitionsrecht>.

⁸ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/148/petitionsrecht>.

⁹ Zum Verfahren: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/get-involved/petition-eu_de.



seiner Petition führte er aus, dass insbesondere der Ausnahmefall der höheren Gewalt von Fluggesellschaften des Öfteren genutzt werde, um eine Haftung zu umgehen.¹⁰

V. Direkte Demokratie in Deutschland

Auch in Deutschland existieren auf Bundesebene, wie auch auf europäischer Ebene, bis auf sehr wenige, strenge Ausnahmen keine Elemente von direkter Demokratie. Anders stellt sich die Situation auf der Landesebene dar. Die Landesverfassung in NRW sieht unter anderem die Möglichkeiten eines Volksbegehrens und Volksentscheids vor. Nach Sammeln von Unterschriften und dem Erreichen eines festgelegten Quorums, kann ein Antrag auf ein Volksbegehren gestellt werden. Ein Volksbegehren hat das Ziel, Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben.¹¹ Der Landtag ist anschließend verpflichtet, sich mit dem Volksbegehren innerhalb von sechs Monaten zu beschäftigen.

Sollte der Landtag sich entscheiden, ein Volksbegehren nicht umzusetzen, findet ein Volksentscheid statt. Bei diesem können die Einwohner des Landes selbst ein Gesetz beschließen.

Erfolgreiche Beispiele waren das Volksbegehren in Bayern zur Abschaffung der Studiengebühren 2012 und der Volksentscheid 2009 für einen strengeren Nichtraucherschutz. In Nordrhein-Westfalen ist 2018 ein Volksbegehren zur Rückkehr zu einer Regelschulzeit mit Abitur nach neun Jahren (G9) am notwendigen Quorum gescheitert.

Ein ähnliches Verfahren sieht die Gemeindeordnung des Landes NRW vor. Auf Kommunalebene kann durch die Gemeindebürger ein Bürgerbegehren und anschließend, nach

¹⁰ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions-content/docs/petitions/petition-0845-2018-de.pdf>.

¹¹ <https://www.im.nrw/themen/buergerbeteiligung-wahlen/volksbegehren-volksentscheid/ein-gesetz-als-ziel>.



dem gleichen Prinzip, ein Bürgerentscheid durchgeführt werden. Die Bürger haben die Möglichkeit, anstelle des Gemeinderates über festgelegte kommunale Bereiche selbst zu entscheiden. Im Jahr 2018 waren in NRW acht Bürgerbegehren erfolgreich. Diese betreffen meist kommunale Bauprojekte oder bestimmte Verkehrssituationen in den Gemeinden.

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Es hat sich gezeigt, dass das Volk auf EU-Ebene und Bundesebene in Deutschland seine Macht primär durch Personalwahlen ausübt. Darüber hinaus gibt es aber gerade auf EU-Ebene zahlreiche Elemente wie der Bürger sich über Wahlen hinaus aktiv in die Entscheidungsfindung einbringen kann beziehungsweise könnte. Durch diese Elemente können auch innerhalb einer Legislaturperiode in Sachfragen Impulse gegeben oder neue Probleme auf die Agenda gesetzt werden. Anders als in einer direkten Demokratie kann jedoch kein Gesetz verabschiedet werden.

Die Möglichkeit, Gesetze als Bürger zu verhindern oder zu erlassen, existiert auf Landes- und Kommunalebene. Dabei fallen zwei Aspekte auf. Trotz des vermehrt in der Öffentlichkeit artikulierten Wunsches nach mehr plebiszitären Elementen, scheitern Begehren oftmals am erforderlichen Quorum. Selbst die Abstimmung in der EU zur Abschaffung der Zeitumstellung mit unmittelbaren Folgen für das tägliche Leben fand geringen Anklang. Des Weiteren finden die meisten Begehren und Entscheide auf Kommunalebene statt und betreffen solche Gegenstände, die für den Bürger wahrnehmbar sind. Für die Frage, ob eine Kreuzung gebaut oder ein Schwimmbad erhalten werden soll, bedarf es vermutlich weniger sachlicher Einarbeitungszeit als für die Problematik der Rentenpolitik oder einer Arbeitslosenversicherung. Gleichzeitig ist trotz plebiszitärer Elemente auf Kommunalebene die Wahlbeteiligung für die Kommunalwahlen in der Regel niedriger als bei den Bundestagswahlen.



Das Beispiel der Zeitumstellung hat auch demonstriert, dass obwohl lediglich 1 % der EU-Bürger abstimmten, diese (voraussichtlich) eine Änderung bewirken werden, zu welcher Zeit 508,2 Millionen EU-Bürger täglich aufstehen. Unter diesem beschriebenen Hintergrund ist zu fragen, ob weitergehende plebiszitäre Elemente auf EU-Ebene zielführend wären. Das gewählte Beispiel der Zeitumstellung wirft auch die Frage auf, ob nicht auch für solche Umfragen ein Quorum existieren sollte.