

Zahl: BMI-IA1200/0090-I/7/2010

## **Stellungnahme der Republik Österreich**

### **Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative** *[KOM (2009) 622 endg.]*

#### **1. Allgemeines**

Die Initiative der Kommission, zur Vorbereitung der Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative die Mitgliedstaaten und die Regionen sowie die Bürgerinnen und Bürger zu konsultieren, wird ausdrücklich begrüßt.

Die Einführung eines direktdemokratischen Elements auf Unionsebene wurde von der Republik Österreich bereits im Rahmen der Regierungskonferenz 1996 zum Vertrag von Amsterdam vorgeschlagen. Durch die Europäische Bürgerinitiative wird die demokratische Legitimation und Bürgernähe der Europäischen Union eine nachhaltige Stärkung erfahren.

Aus Gründen der Glaubwürdigkeit des Instruments der Europäischen Bürgerinitiative sollten im Rahmen Europäischer Regelungen jedenfalls Mindeststandards festgesetzt werden, die eine sichere Identifikation der unterstützenden Personen und die Vermeidung doppelter Stimmabgaben sicherstellen. Organisations- und Ausführungsbestimmungen sollten – neben Grundsatzregelungen – jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten obliegen. Grundsätzlich sollten sich die Bestimmungen der Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative so nah wie möglich an den entsprechenden Bestimmungen über die Wahlen der Vertreter zum Europäischen Parlament orientieren.

Das Grünbuch der Kommission äußert sich im Übrigen nicht zur Frage der Tragung von Kosten, die aus einer Bürgerinitiative entstehen. Diesbezüglich spricht sich Österreich für eine Regelung aus, nach der der Initiator die Kosten für Unterschriftensammlung und Behördenaufwand bis zur Erreichung der Hälfte der erforderlichen Unterschriften selbst trägt. Dazu wäre ein entsprechender Kostenvorschuss zu hinterlegen. Dies würde die Ernsthaftigkeit einer Initiative unterstützen. Über dieser Schwelle wären die Kosten aus dem EU-Budget zu tragen.

## 2) Zu den Fragen der Europäischen Kommission im Detail

**1. Würde Ihrer Meinung nach ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedstaaten einer "erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten" im Sinne des Vertrags entsprechen? Wenn nicht, welchen Schwellenwert betrachten Sie als angemessen und aus welchem Grund?**

Der Schwellenwert sollte anhand einer bestimmten Anzahl von Mitgliedstaaten festgelegt werden. Ein Schwellenwert von sechs Mitgliedstaaten wäre angemessen, um einerseits das vertraglich geforderte Kriterium der „*erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten*“ zu erfüllen und um andererseits zu vermeiden, dass durch einen zu hohen Schwellenwert die tatsächliche Nutzung dieses demokratiepolitisch wichtigen Instruments unnötig erschwert wird.

Zu beachten ist dabei, dass das Anliegen einer europäischen Bürgerinitiative nicht notwendigerweise ein flächendeckendes Unionsinteresse abdecken muss (beispielsweise kann auch der Fischfang in der Ostsee, der LKW-Transitverkehr in den Alpen oder der Import von Rentierfellen EU-Relevanz entfalten), was für einen niedrigeren Schwellenwert spricht.

Die Anzahl von sechs Mitgliedstaaten sollte aus Gründen der Verwaltungsbelastung und finanzieller Auswirkungen jedenfalls nicht unterschritten werden.

**2. Betrachten Sie 0,2% der Gesamtbevölkerung eines jeden Mitgliedstaates als geeigneten Schwellenwert? Wenn nicht, wie könnte Ihrer Ansicht nach erreicht werden, dass eine Bürgerinitiative wirklich repräsentativ für ein Unionsinteresse ist?**

Ein Schwellenwert von 0.2 % der Gesamtbevölkerung eines Mitgliedstaates erscheint mit Blick auf den Umstand, dass insgesamt jedenfalls 1 Million Unterstützungen erforderlich sind, als ein akzeptabler Schwellenwert. Eine darunter liegende Schwelle könnte aus praktischer Sicht zu einem Missbrauch des Instruments der Bürgerinitiative und hohem Kosten- und Verwaltungsaufwand führen.

**3. Sollte das erforderliche Mindestalter für die Beteiligung an einer europäischen Bürgerinitiative an das jeweilige Wahlalter des Mitgliedstaates für die Wahlen zum Europäischen Parlament gekoppelt sein? Wenn nicht, welche andere Optionen halten Sie für geeignet und weshalb?**

Eine Koppelung des erforderlichen Mindestalters für die Beteiligung an einer Europäischen Bürgerinitiative an das jeweilige Wahlalter des Mitgliedstaates für die Wahlen zum Europäischen Parlament ist sinnvoll. Eine andere Lösung würde dazu führen, dass die Popularität der Europäischen Union bei jenem Personenkreis, der bei Europawahlen stimmberechtigt ist, nicht aber im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative, negativ beeinflusst wäre. Verschiedene Anforderungen an das Mindestalter würden auch einen erhöhten Verwaltungsaufwand durch Führung zusätzlicher Register für die Teilnahmeberechtigten bewirken.

Es sollte sichergestellt sein, dass jeder Unionsbürger in seinem (EU/EWR-) Wohnsitzstaat analog zu den Bestimmungen betreffend die EP-Wahl eine Bürgerinitiative unterstützen

kann. Da in Österreich das gesetzliche Wahlalter bei 16 Jahren liegt, wäre jedenfalls zu gewährleisten, dass bei rechtlicher Unmöglichkeit der Unterstützungsleistung bei diesem Alter für österreichische Staatsbürger im Wohnsitzstaat eine Unterstützungserklärung in Österreich abgegeben werden kann. (siehe Antwort zu Frage 5).

**4. Wäre es ausreichend und angebracht, wenn in einer Bürgerinitiative lediglich der Gegenstand und die Ziele des Vorschlags, zu dem die Kommission tätig werden soll, klar anzugeben sind? Welche weiteren Anforderungen sollten gegebenenfalls in Bezug auf Form und Abfassung einer Bürgerinitiative festgelegt werden?**

Der Gegenstand und die Ziele des Vorschlags, zu dem die Europäische Kommission tätig werden soll, müssen sich klar aus der Bürgerinitiative ergeben. Dies ist schon alleine deshalb unerlässlich, da die Europäische Kommission die Initiative nur so prüfen kann und gegebenenfalls Vorschläge zu ihrer Umsetzung unterbreiten kann. Die Verpflichtung, eine europäische Initiative in einen Gesetzestext zu kleiden, würde bei vielen Themen eine unüberwindbare Hürde darstellen.

Die Erarbeitung eines Musterformulars, in dem von den Initiatoren grundlegende Informationen verpflichtend einzutragen sind und dessen Kerninhalte auch auf einer Unterstützungserklärung aufscheinen müssen, wird angeraten. Auch eine Beratung der Initiatoren bei der Abfassung einer Bürgerinitiative sollte ermöglicht werden – etwa durch den Europäischen Bürgerbeauftragten oder die Europäische Kommission selbst (zum Beispiel in den Vertretungen in ihren Mitgliedstaaten). Dies könnte im Vorfeld offensichtliche Fehler oder falsche Vorstellungen verhindern.

Darüber hinaus wird festgehalten, dass die österreichische Rechtslage zur Frage der Abfassung eines Volksbegehrens im vorliegenden Papier nicht korrekt wiedergegeben wurde. In Österreich ist es vielmehr seit vielen Jahren möglich, neben einem Gesetzesentwurf auch ein Anliegen, das eine durch Bundesgesetz zu regelnde Angelegenheit darstellen muss, einem Volksbegehren zugrunde zu legen.

**5. Sollte es Ihrer Meinung nach EU-weit gemeinsame Verfahrensregeln für die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten geben? Welcher Spielraum sollte den Mitgliedstaaten gelassen werden, um spezifische Vorkehrungen auf nationaler Ebene zu treffen? Sind spezifische Verfahren notwendig, um sicherzustellen, dass EU-Bürger ungeachtet ihres Aufenthaltslandes eine Bürgerinitiative unterstützen? Sollten Bürger die Möglichkeit haben, sich online an Bürgerinitiativen zu beteiligen? Wenn ja, welche Sicherheits- und Authentifizierungsmerkmale sind vorzusehen?**

Mindesterfordernisse bei der Verifizierung der unterstützungswilligen Personen erscheinen unerlässlich. Gemeinsame Rahmenbedingungen der Europäischen Union sollten sich auf Mindeststandards für Fragen wie die Verhinderung der doppelten Abgabe von Unterstützungserklärungen beschränken. Hier sollte auf die Bestimmungen der Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, abgestellt werden. "Erleichterte" Regelungen, die aufgrund verschiedener Verwaltungstraditionen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat differieren, müssen jedenfalls dort ihre Grenze finden, wo eine Überprüfbarkeit der

Identität des Unterstützers nicht mehr gewährleistet ist und eine Doppeleintragung nicht mehr verhindert werden kann. Eine gewisse Formgebundenheit und objektive Überprüfung erscheint daher in allen Mitgliedstaaten erforderlich.

Zur Vermeidung der Abgabe doppelter Unterstützungserklärungen haben die Erfahrungen mit dem Datenaustausch bei Europawahlen gezeigt, dass ein Abgleich von Daten zwischen Mitgliedstaaten teilweise insuffizient ist. Ohne ein Daten-Clearing wird eine Doppeleintragung überhaupt nicht zu verhindern sein. Selbst die RL 93/109/EG schafft bei Europawahlen keinen lückenlosen Abgleich; Datenbanken auf Europaebene existieren nicht.

Am sichersten wäre es daher, hinsichtlich der zur Verifizierung zuständigen Behörde auf den Heimatstaat, allenfalls auf den Staat des derzeitigen permanenten Wohnsitzes abzustellen. Hier sollte, analog zu Europawahlen, daran angeknüpft werden, in welchem Staat ein EU-Bürger für eine Europawahl registriert ist oder sich zu registrieren entscheidet, da andernfalls überhaupt keine Überprüfungsmöglichkeit der Personendaten gegeben wäre.

Grundsätzlich sollen sich die Anforderungen für die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch die Behörden nach dem jeweiligen nationalen Recht der von der Initiative betroffenen Mitgliedstaaten richten. Eine nicht beglaubigte oder durch eine andere staatliche Überprüfungsinstanz kontrollierte Unterschrift wird jedoch nicht ausreichend glaubwürdig sein können, um eine Bürgerinitiative wirksam zu unterstützen. Sollte die innerstaatliche Instanz die Unterstützungen nicht für gültig erachten, müssten jeweils innerstaatlich Rechtsschutzvorkehrungen gegen eine solche Entscheidung vorgesehen werden.

Udenkbar erscheint es, die Prüfung von Unterstützungserklärungen nur stichprobenartig vorzunehmen, da in einem solchen Fall ein Daten-Clearing zwischen den verschiedenen betroffenen Staaten verunmöglicht würde. Ein verlässlicher Abgleich – sowohl innerstaatlich, als auch zwischen den Mitgliedstaaten – kann nur bei vollständig vorliegenden Informationen erfolgen.

**Eine Europäische Bürgerinitiative, bei der mehrfache Unterstützungen möglich sind (allenfalls sogar mit wohlklingenden Scherznamen oder Pseudonymen), wird unvermeidbar ihrer Glaubwürdigkeit beraubt und bietet zudem eine leichte Angriffsfläche für ihre jeweiligen Gegner. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, dass eine mangelnde Überprüfungsmöglichkeit von Unterschriften oder ein Abstellen auf E-Mail-Adressen der Unterstützenden die Europäische Kommission dazu veranlasst hat, aus Zweifeln an der Legitimation verschiedener vorgelegter Initiativen gar nicht erst tätig zu werden.**

**Auch das Europäische Parlament hat Petitionen abgewiesen, wenn die Unterschriften zu wenig Informationen über die Identität der Unterzeichnenden enthielten (vgl. die Studie von Christine Fischer und Theresa Lichtblau in „Verändern wir Europa“, Wien-Graz 2008, herausgegeben von Johannes W. Pichler, [www.veraendern-wir-europa.eu](http://www.veraendern-wir-europa.eu)).**

Eine Unterstützung in einem Drittstaat außerhalb der EU und des EWR wird abgelehnt, da eine vergleichbare "Auslandsstimmabgabe" derzeit auch bei Europawahlen

in vielen Mitgliedstaaten nicht möglich ist und die Regelungen vergleichbar sein sollten. Es würde sich hier auch die Frage stellen, wer die Verifizierung bzw. Authentifizierung vorzunehmen hätte beziehungsweise wer wem die Unterschriften weiterzuleiten hätte. Für solche Fälle wird ein angedachtes Online-Verfahren nicht durchführbar sein.

Dessen ungeachtet ist eine elektronisch geleistete Unterstützungserklärung grundsätzlich denkbar. Es sollte jedoch unbedingt auf die Möglichkeiten, den Stand der Entwicklung der Infrastruktur und die rechtlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rücksicht genommen werden. Eine generelle Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Online-Applikationen zur Sammlung von Unterschriften zuzulassen, wird nicht unterstützt. Die Verwendung von Online-Tools müsste jedenfalls ausreichend sicher sein, insbesondere, was die Verifikation der Identität des Unterstützers angeht. Erfahrungen in Österreich und Estland haben gezeigt, dass eine Smart Card mit digitaler Signatur sich hierfür am besten eignet und dass nur in einem behördlichen Rahmen ein verlässlicher Standard solcher Applikationen garantiert ist.

Online-Tools, die von den Initiatorinnen und Initiatoren selbst zur Verfügung gestellt werden, werden aus Gründen der Datensicherheit und der mangelnden Verifizierbarkeit der Echtheit von Unterschriften als nicht ausreichend erachtet. Ohne geeignete Sicherheitsvorkehrungen wäre auch eine mehrfache Abgabe von Unterschriften nicht zu verhindern (die Erstellung zahlreicher E-Mail-Accounts oder die Verwendung mehrerer Computer mit verschiedenen IP-Adressen könnte in der bisherigen Diskussion vorgeschlagene Sicherheitselemente leicht umgehen). Es kann auch nicht den Mitgliedstaaten aufgebürdet werden zu überprüfen, ob Websites von Initiatorinnen und Initiatoren allenfalls „sicher genug“ sind.

**6. Sollte ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften vorgegeben werden? Wenn ja, halten Sie den Zeitraum von einem Jahr für angemessen?**

Die Implementierung eines Zeitlimits erscheint sehr empfehlenswert. Der von der Europäischen Kommission im Grünbuch vorgeschlagene Zeitraum von einem Jahr erscheint darüber hinaus praktikabel. Dieser sollte mit dem Zeitpunkt der Registrierung der Bürgerinitiative zu laufen beginnen.

Dabei ist in Erwägung zu ziehen, dass sich der Wille der Unterstützenden auf ein bestimmtes Anliegen unter bestimmten politischen Rahmenbedingungen beziehen soll. Bei einer übermäßig langen Dauer der Unterschriftensammlung könnte dies nicht mehr gewährleistet werden.

**7. Sind Sie der Auffassung, dass ein verbindliches Verfahren zur Anmeldung geplanter Initiativen erforderlich ist? Wenn dem so ist, könnte dies im Wege einer spezifischen Website der Europäischen Kommission geschehen?**

Die zentrale Registrierung einer angestrebten Initiative erscheint unerlässlich. Die Einrichtung einer IT-Plattform der Europäischen Kommission erscheint hierbei ein gangbarer Weg. Jede Bürgerinitiative sollte, sofern sie für zulässig erachtet wird, eine klar unterscheidbare Registrierungsnummer erhalten, um eine Zuordnung der Unter-

stützungserklärungen, die ebenfalls diese Nummer tragen müssten, zu erleichtern. Auch „Spam-Initiativen“ könnten auf diese Weise eher vermieden werden.

Sicherzustellen wäre, dass den betroffenen Mitgliedstaaten geplante Initiativen umgehend zur Kenntnis gebracht werden. Dazu wären von der Europäischen Kommission die authentische Sprachfassung der Bürgerinitiative sowie alle relevanten Basis-Informationen (Bezeichnung, Begründung) in alle Amtssprachen der Union zu übersetzen und den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen. Nur dadurch kann ausgeschlossen werden, dass es auf Grund von Übersetzungsfehlern zu Zweifeln darüber kommen kann, welches Anliegen tatsächlich unterstützt wird. Auch allfälligen Zuordnungsproblemen bei den Unterstützungserklärungen würde zusätzlich entgegen gewirkt.

Eine Registrierung von Bürgerinitiativen bei der Europäischen Kommission dient nicht nur der unerlässlichen Gesamtschau und einer Weitergabe der Informationen an die Mitgliedstaaten, sondern sie sollte auch mit einer formellen Zulässigkeitsprüfung verbunden sein. Unter dem Gesichtspunkt der Transparenz erscheint es angemessen, dass die Europäische Kommission bei Anmeldung ein Kurzgutachten darüber abgibt, ob die Ziele der Initiative Unionskompetenzen ansprechen. Dies sollte allerdings zu keiner umfassenden rechtlichen Begutachtung durch die Kommission führen. Es wäre jedoch ein geeignetes Instrument, um Initiativen, die beispielsweise die Wertegemeinschaft der EU (Art 2 iVm Art 6 EUV) in Frage stellen, im Vorfeld zu identifizieren. Diese Äußerung könnte auf der einzurichtenden Website ersichtlich gemacht werden. Für die Überprüfungs- und Registrierungsphase sollte die Europäische Kommission über einen Zeitraum von vier Wochen verfügen können.

Es erscheint gerade in der Anfangsphase einer Bürgerinitiative wenig Ziel führend, wenn Stimmbürger erwartungsvoll Unterstützungserklärungen sammeln beziehungsweise abgeben, nur um dann erst in einem zweiten Schritt zu erfahren, dass die Kommission dem Petition aus rechtlichen Gründen – etwa mangels Kompetenz – nicht nachkommen kann. Zweckmäßig wäre es daher auch, Links zu Informationen betreffend vorangegangene Europäischen Bürgerinitiativen zu verwandten Themen und deren institutionelles Schicksal zu legen. Umgekehrt sollte der positive Abschluss einer Zulässigkeitsüberprüfung durch die Kommission regelmäßig mit der eindeutigen Feststellung verbunden werden, dass die Feststellung der Zulässigkeit nur das Vorliegen notwendiger (formaler) Grundvoraussetzungen einer Bürgerinitiative bedeutet und noch keine Aussage darüber, ob die Kommission den Inhalten einer Bürgerinitiative befürwortend gegenübersteht.

Schließlich ermöglicht eine Registrierungsphase auch die eindeutige Feststellung, ab welchem Zeitpunkt Unterstützungserklärungen rechtswirksam gesammelt werden können.

**8. Welche spezifischen Anforderungen sollten für Organisatoren einer Initiative gelten, um Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht sicherzustellen? Teilen Sie die Auffassung, dass Organisatoren verpflichtet sein sollten, Auskunft darüber zu erteilen, wer eine Initiative unterstützt und finanziert?**

Im Sinne der Transparenz und demokratischen Rechenschaftspflicht wäre zu begrüßen, dass grundlegende Informationen zur finanziellen Unterstützung der Initiative ab

einer gewissen Bagatellschwelle und zur dahinter stehenden Gruppierung bereitgestellt werden.

Es bedarf dazu allerdings einer effektiven Kontrollinstanz zur Beurteilung der Richtigkeit der Angaben und zur Prüfung ob eine hinter der Initiative stehende Gruppierung allfällig normierte Anforderungen erfüllt. Im Falle falscher Angaben sind jedenfalls Sanktionen vorzusehen. Übermäßiger Verwaltungsaufwand sollte dabei aber vermieden werden.

### **9. Sollte der Kommission eine Frist für die Prüfung einer Bürgerinitiative gesetzt werden?**

Eine Fristsetzung für die Prüfung einer Bürgerinitiative sollte angedacht werden. Dies sollte folgendermaßen ausgestaltet sein:

Für die Prüfung des gültigen (formalen) Zustandekommens der Bürgerinitiative sollte eine Frist von maximal drei Monaten festgelegt werden. Hierbei liegt nahe, dass die Europäische Kommission die einzelnen Mitgliedstaaten um die Prüfung der aus ihrem Bereich kommenden Unterstützungserklärungen ersuchen wird.

Innerhalb eines Zeitraumes von rund sechs weiteren Monaten sollte die Kommission die Bürgerinitiative materiell prüfen können, ohne jedoch deren Konsultationsmöglichkeiten (zB Konsultationen der Mitgliedstaaten oder Sozialpartner in Form von Grünbüchern) einzuengen.

Eine Ablehnung der Initiative wäre durch die Kommission möglichst ausführlich und nachvollziehbar zu begründen.

Nach der positiven Prüfung einer Initiative sollte die EK drei Monate Zeit für die Vorlage eines Rechtsaktes haben.

Insgesamt sollte somit zwischen der Vorlage einer Initiative an die Kommission und der allfälligen Vorlage eines Rechtsaktes nicht mehr als ein Jahr liegen.

### **10. Sollten Vorkehrungen getroffen werden, um die wiederholte Einbringung von Bürgerinitiativen zu ein und demselben Thema zu vermeiden? Wenn ja, sollten dazu gewisse Hürden oder Fristen eingeführt werden?**

Eine diesbezügliche Einschränkung erscheint problematisch und lässt den Grund, warum eine (erfolglose) Initiative nicht nochmals wiederholt werden können soll, nicht erkennen. Eine erneute Einbringung wird in der Regel ohnehin erst nach Ablauf einiger Zeit realistisch sein, innerhalb der sich auch die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Vorhaben geändert haben kann. Informationen über vorangegangene Initiativen zu verwandten Themen auf einer Homepage wären hingegen zu begrüßen.