



Europäische Kommission
Generalsekretariat
Direktion E Bessere Rechtsetzung
& institutionelle Fragen
Referat E.1 Institutionelle Fragen
B-1049 Brüssel

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65-0

DVR NR. 1048384

ECI-Consultation@ec.europa.eu

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
-	EU-GSt/We/Sc	Valentin Wedl	DW 2607	DW 2199		25.1.2010

Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative
BAK Registrierungsnummer: 23869471911-54

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Mio ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler wie auch auf Brüsseler EU-Ebene.

Im Rahmen des laufenden Konsultationsverfahrens zur näheren Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative nimmt die BAK wie folgt Stellung.

Einleitende Bemerkungen

Die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) stellt aus Sicht der ArbeitnehmerInnen eine der wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon dar. Die EBI hat das Potential, die vielfach diagnostizierte Kluft zwischen der EU und ihren BürgerInnen zu mindern. In einer Gesamtbewertung des Vertrags von Lissabon ist auch für die BAK ihre Einführung ein wesentliches Kriterium für die Befürwortung des neuen primärrechtlichen Gefüges der EU gewesen.

Vor diesem Hintergrund ist es entscheidend, dass die mit dem Grünbuch zur Diskussion gestellten näheren Regelungen erstens das Engagement und die Initiativebereitschaft der BürgerInnen fördern und zweitens die Ergebnisse einer EBI ernst genommen werden. Ansonsten droht das neue Instrument zu einer demokratiepolitischen Alibimaßnahme zu werden, die den Ruf der EU als „bürgerfernes Europa der Eliten“ nur weiter festigt.

Administrative Anforderungen sind insb dort angebracht, wo die demokratische Seriosität des Verfahrens zu wahren und Manipulationsmöglichkeiten mit vertretbaren Mitteln zu begegnen sind. Manche der von der Kommission im Grünbuch angedachten Lösungswege tragen nach Ansicht der BAK diesem Erfordernis nicht Rechnung (zB Online-Unterstützungen). Andere wiederum würden sich insoweit als zu streng erweisen, als sie das Engagement der BürgerInnen in Bürokratie ersticken bzw den Kreis möglicher UnterstützerInnen ohne Not einschränken. Letzteres betrifft insb die im Grünbuch erwähnte Unzulässigkeit öffentlicher Finanzierung im Hinblick auf die an OrganisatorInnen gestellten Anforderungen (siehe im Detail bei Frage 8). Zudem werden wichtige Aspekte wie jener der erforderlichen Unterstützung einer EBI durch Kommission und Mitgliedstaaten im Grünbuch vergessen (siehe im Detail bei Frage 7, Pkt c).

Zu den Fragen im Einzelnen

1. Mindestanzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die BürgerInnen kommen müssen

Hinsichtlich der näheren Bestimmung des Begriffes „**erhebliche Anzahl an Mitgliedstaaten**“ finden sich sowohl für die Variante 1/4 als auch ein 1/3 der Mitgliedstaaten berechnete Argumente. Für die von der Kommission präferierte Drittel-Hürde mag die Konsistenz mit diversen anderen Rechtsinstrumenten sprechen, zB mit der Anzahl der erforderlichen Subsidiaritätsrügen zur Überprüfung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsaktes (vgl Art 7 Abs 2 des Protokolls [Nr. 2] zum Vertrag von Lissabon über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit). Auch das Volksbegehren österreichischen Zuschnitts geht zum Teil von einer Drittel-Hürde aus (vgl Art 41 Abs 2 B-VG). In rechtlicher Hinsicht wäre nach Ansicht der BAK eine höhere Schwelle (zB die Mehrheit der Mitgliedstaaten) mit dem Begriff der lediglich „erheblichen Anzahl“ jedenfalls nicht mehr vertretbar.

Das Erfordernis von einem Drittel der Mitgliedstaaten setzt andererseits ein sehr hohes Maß an Vernetzung in derzeit mindestens neun Staaten der EU voraus. Unter Würdigung des Minderheitenschutzes und des erheblichen Aufwandes, der bei der Sammlung von Unterschriften betrieben werden muss, tendiert die BAK zu einer niedrigeren Schwelle von **einem Viertel der Mitgliedstaaten**.

2. Mindestanzahl der UnterzeichnerInnen je Mitgliedstaat

Der Schwellenwert von 0,2% der Gesamtbevölkerung eines jeden Mitgliedstaates ist grundsätzlich als geeignet anzusehen. Die Berechnungsmethode mittels einer relativen Unterschriftenanzahl schützt bevölkerungsschwache Mitgliedstaaten vor Benachteiligungen. Zudem erscheint dieser Wert auch im Vergleich zu nationalen Regelungen als vertretbar.

Allerdings ist zu bedenken, dass diese Schwelle einer Beteiligung in größeren Mitgliedstaaten abträglich sein könnte. In Deutschland, dem bevölkerungsstärksten Land der EU, wären danach immerhin rund 164.000 Unterstützungen erforderlich, um für die Ermittlung

der Mindestzahl relevant zu sein. Diese hohe Hürde spricht für einen niedrigeren Wert von **0,1% der Gesamtbevölkerung**.

Von Bedeutung ist es in diesem Zusammenhang auch, den Aspekt der wechselseitigen Verschränkungen der jeweiligen Mindestanforderungen zu berücksichtigen. Je höher die Erheblichkeitsschwelle im Hinblick auf die Mitgliedstaaten angesetzt wird (siehe Frage 1), desto geringer sollte die Messlatte für die Zählbarkeit pro Mitgliedstaat liegen. Insoweit wäre im Fall einer Realisierung der seitens der Kommission anvisierten hohen Hürde von derzeit 9 Staaten, in welchen die Mindestzahl der UnterzeichnerInnen erreicht werden müsste, deren entsprechende Herabsetzung auf 0,1% der Gesamtbevölkerung pro Mitgliedstaat jedenfalls erforderlich.

Im Übrigen ist klarzustellen, dass bei der Ermittlung des Gesamtergebnisses eines Bürgerbegehrens – unter Voraussetzung dass die betreffenden Schwellen übertroffen worden sind – **jede in der EU abgegebene Unterstützungserklärung zählt**, gleich ob im betreffenden Land die Mindestzahl erreicht worden ist oder nicht.

3. Kriterien für die Unterstützung einer Bürgerinitiative – Mindestalter

Auch aus Sicht der BAK sollte im Sinne des Ansatzes der Kommission die mögliche Beteiligung an die Wahlberechtigung für die **Wahlen zum Europäischen Parlament** geknüpft werden. Das bedeutet, dass bis zur Verabschiedung eines einheitlichen Wahlrechts zum Europäischen Parlament die Kriterien über die Entscheidung der Wahlberechtigung nach den nationalen Rechtsordnungen zu beurteilen sind.

4. Form und Abfassung einer Bürgerinitiative

Nach Ansicht der BAK ist es hinreichend, wenn eine Bürgerinitiative lediglich **Gegenstand** und **Ziel** eines legislativen Vorschlags angibt. Ein juristisch fertig ausformulierter Legislativvorschlag wäre eine völlig unzumutbare Hürde. Sie würde ein derartiges Vorhaben nicht nur vor diffizile formaljuristische Anforderungen stellen. Es würde darunter auch die Identifizierbarkeit potentieller UnterstützerInnen mit dem Vorhaben leiden, wenn das eigentliche Anliegen in für viele unverständliche rechtstechnische Anforderungen eingehüllt wäre, wie sie gerade für das europäische Sekundärrecht kennzeichnend sind (zB Wahl der richtigen Rechtsgrundlage oder der möglichen legislativen Maßnahme). Zu berücksichtigen ist ferner, dass das Initiativmonopol in der Rechtsetzung ohnedies weiterhin bei der Europäischen Kommission verbleibt. Für die technische Ausarbeitung eines entsprechenden Legislativvorschlags trägt daher allein sie die Verantwortung.

Im Übrigen sollte es InitiatorInnen aber unbenommen sein, auch einen fertig ausformulierten Rechtsakt zur Grundlage eines EBI zu erheben.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass die betreffenden Angaben **in allen Amtssprachen der Union übersetzt** werden. Die BürgerInnen der Union sollen die Möglichkeit haben, die wesentlichen Inhalte der EBI in ihrer Muttersprache zu lesen (zu den

Informationsverpflichtungen siehe unten bei Frage 7, Pkt b). Die Beschränkung auf Gegenstand und Ziele des Vorschlages ermöglicht in diesem Zusammenhang auch eine relativ kostengünstige Übersetzung durch die Dienste der Kommission.

5. Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften

a. zum europäischen Regelungsniveau

Die BAK befürwortet europaweit weitgehend vereinheitlichte Verfahrensregeln. In diesem Sinne wäre das Rechtsinstrument der Wahl eine **Verordnung**. Größere nationale Spielräume bzw größere rechtliche Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten wären dem Ziel des **grenzüberschreitenden europapolitischen Engagements** sicherlich abträglich. Flexibilität ist indessen dort angemessen, wo im Sinne der Konsistenz in den Mitgliedstaaten auch bestehende einzelstaatliche Muster und Abläufe für Volksbegehren übernommen werden können.

Die Verordnung könnte in der Weise aufgebaut werden, dass sie die verschiedenen Stufen und Aspekte des Verfahrens (Einleitung, Sammlung, Ermittlung, Unterstützung, Transparenz, Kontrolle) regelt. Im Hinblick auf die Sammlung sollten die beiden nach Meinung der BAK zu präferierenden Formate (Unterschrift vor Behörde bzw vor hierzu befugter Person) nach Möglichkeit vollständig standardisiert werden.

b. zu inhaltlichen Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung

Im Hinblick auf die Sammlung ist darauf zu achten, dass einerseits der Zugang für Unterstützungen **niederschwellig** ist, gleichzeitig aber das Verfahren **manipulationssicher** abläuft. Insoweit ist es unerlässlich, dass die Identität der Unterstützungserklärungen von einer befugten Person kontrolliert wird. Aus diesem Grund wird der Online-Unterstützung über das private Internet mit Skepsis begegnet. Es gewährleistet letztlich die Authentizität der Unterschriften nicht und widerspricht auch dem öffentlichen Charakter demokratischer Partizipation.

Zu denken ist aber an eine **Verwendung von Sammelisten**. Die Identität des/der UnterstützerIn müsste eine hierzu befugte Person kontrollieren und durch ihre eigene Unterschrift bestätigen. Diese Befugnis dürfte auch keinesfalls nur Amtspersonen vorbehalten werden. Auch private Personen sollten hierfür, ggf durch entsprechende Vereidigung, auf Antrag ausgewählt werden können.

Neben dieser innovativen Form sollte die EU-Verordnung aber auch die herkömmlichen Sammlungsverfahren integrieren. Insoweit sollte es etwa nach Vorbild des österreichischen Volksbegehrens ebenso möglich sein, dass die Unterschrift **vor einer Behörde**

geleistet werden kann. Mit der Verwendung von Sammellisten wären die Behörden im Übrigen auch effektiv entlastet.

In weiterer Folge sollte zu Überprüfungszwecken nach den melde- und datenschutzrechtlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten auch eine **nachträgliche Überprüfung** der Unterschriften in angemessener Form (zumindest stichprobenartig) vorgesehen werden.

6. Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften

Um die Seriosität der Europäischen Bürgerinitiative zu gewährleisten, erscheint die **Festlegung einer Frist** – wie dies auch in den Mitgliedstaaten mit Volksinitiativen der Fall ist – sinnvoll. Allerdings ist für die EBI aufgrund der erhöhten Anforderungen einer transnationalen Unterschriftensammlung eine entsprechend längere Frist unerlässlich. Die vorgeschlagene Frist von **einem Jahr** ist angemessen.

7. Anmeldung geplanter Initiativen

a. Anmeldeverfahren bzw Einleitungsverfahren notwendig

Zunächst streicht die BAK hervor, dass ein formgebundenes **Anmelde- bzw Einleitungsverfahren erforderlich** ist. Einerseits sind an die Einleitung der EBI Rechtsfolgen geknüpft (zum Fristenlauf siehe Antwort zur Frage 6, zur Unzulässigkeit aus inhaltlichen Gründen und zur erforderlichen behördlichen Unterstützung siehe nachstehend Pkt b und c). Andererseits wird mit einem derartigen Verfahren die Seriosität der EBI gefördert bzw durch die Einführung einer bestimmten Grundschwelle für die Initiierung der EBI einer Beliebigkeit dieses Instruments entgegen getreten (siehe Antwort zur Frage 8, Pkt c).

b. Überprüfung der Zulässigkeit in inhaltlicher Hinsicht

Eine Überprüfung der **Zulässigkeit** ist insoweit geboten, als jene Bürgerinitiativen bereits ex ante zu untersagen wären, die gegen **absolute Grundwerte der europäischen Gesellschaft** verstoßen (wie zB im Zusammenhang mit nationalsozialistischer oder faschistischer Wiederbetätigung). Als Maßstab hierfür könnte in Analogie zu Art 7 EUV eine „schwerwiegende Verletzung der in Art 2 EUV erwähnten Werte, auf die sich die Union gründet“ ins Treffen gebracht werden.

Im Hinblick auf die von der Kommission geäußerten Bedenken bei einer ex ante Überprüfung ist zu betonen, dass es hierbei nicht darum geht, ob eine derartige Initiative in den Bereich der EU-Kompetenzen fallen würde oder nicht. Entscheidend ist es, die Infrastruktur der Europäischen Union vor schwerwiegendem politischen Missbrauch zu schützen.

Über die Zulässigkeit der Anmeldung sollte die EU-Kommission – schon aus Gründen der Rechtssicherheit – jedenfalls vor Beginn der Unterschriftensammlung binnen vier Wochen

entscheiden. Nach Ablauf dieser Frist bzw ab dem Zeitpunkt der Genehmigung durch die Kommission beginnt der Fristenlauf.

Sofern technisch möglich ist eine **Anmeldung auf einer speziell eingerichteten Webseite der Kommission** jedenfalls sinnvoll.

Abgesehen von der damit angesprochenen Abwicklung ist aber an dieser Stelle insb auf die erforderliche Unterstützung durch die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten im Rahmen einer genehmigten EBI hinzuweisen. Dieser entscheidende Gesichtspunkt wird im Grünbuch vergessen.

c. Unterstützung der EBI durch EU und Mitgliedstaaten

Die Unterstützung beinhaltet zunächst **Informationsverpflichtungen**. Die **Kommission** muss daher im Internet über laufende EBI berichten. In diesem Zusammenhang sollten der Text der Initiative (insb Ziele und Gegenstand) sowie weitere Angaben im Sinne der Transparenz der UnterstützerInnen veröffentlicht (ggf auch nur verlinkt) und durch die Dienste der Kommission in alle Amtssprachen der EU übersetzt werden.

Im Hinblick auf die **Mitgliedstaaten** ist ferner eine kostenfreie **öffentliche Bekanntmachung in den Medien**, einschließlich **Rundfunk**, notwendig.

Darüber hinaus ist die Unterstützung der **Behörden** der Mitgliedstaaten näher zu regeln. Abgesehen von grundsätzlichen **Informationsverpflichtungen** (im Wege der mitgliedstaatlichen Internetportale sowie durch behördlichen Aushang) müssen die Behörden **für die Entgegennahme von Unterschriften zur Verfügung** stehen. Auch dazu muss sich der geplante Rechtsakt näher äußern, wobei den Mitgliedstaaten etwa im Hinblick auf nähere Details (wie zB Öffnungszeiten der Ämter) ausreichend Flexibilität einzuräumen ist.

8. Anforderungen an Organisatoren – Transparenz und Finanzierung

a. Transparenzverpflichtungen

Hinsichtlich der Transparenz und demokratischen Rechenschaftspflicht erscheint eine entsprechende **Prüfung bereits im Kontext der Zulässigkeitsprüfung** der EBI sinnvoll. Insofern ist auch nach Ansicht der BAK eine veröffentlichte **Information** darüber **notwendig**, welche Organisationen die Initiative unterstützen und wie diese finanziert wird.

b. Keine weiteren rechtlichen Anforderungen, insb hinsichtlich der Finanzierung

Allerdings sollten **keine spezifische Anforderungen an die OrganisatorInnen** einer Initiative gestellt werden, insb im Hinblick auf die von der Kommission problematisierte öffentliche Finanzierung. Die Kommission verkennt hier, dass viele Organisationen, einschließlich NGO's, öffentliche Finanzierung in unterschiedlichster Form erhalten – reichend von

finanziellen Unterstützungen bis hin zu Sachleistungen, gegebenenfalls auch nur in Gestalt der Zurverfügungstellung von Räumen. Aus derartigen Leistungen werden implizit auch Kampagnen der betreffenden Einrichtungen quersubventioniert.

Öffentliche Finanzierung ist bisweilen auch zur Entwicklung bzw. Sicherung von demokratierechtlich unerlässlicher Medienpluralität vorgesehen. Man denke nur an den öffentlich finanzierten öffentlichen Rundfunk, wie er für die Mitgliedstaaten der Union kennzeichnend ist.

In Österreich und anderen Mitgliedstaaten haben sich bisweilen auch Gemeinden an bestimmten Kampagnen beteiligt bzw. sie unterstützt.

Weit schädlicher als eine Heranziehung öffentlicher Ressourcen kann sich ferner die Übermacht privater Akteure erweisen. Ein bemerkenswertes Beispiel, das auch der Kommission bekannt sein wird, stellt hier die Organisation des Widerstandes gegen den EU-Reformvertrag selbst dar. Sind derartige – unbestritten zulässige – Initiativen, die gewiss nicht öffentlich finanziert waren, tatsächlich „unabhängig“ gewesen bzw. im Sinne der Kommission tatsächlich „von den Bürgern“ ausgegangen?

Die implizite Untersagung öffentlicher Finanzierung wird ferner auch noch insoweit relativiert, als unseres Erachtens eine EBI zumindest infrastruktureller Unterstützung seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten bedarf (siehe Beantwortung zur Frage 7, Pkt c).

Und selbst wenn der Kommission darin beizupflichten wäre, dass es nicht dem Sinn der EBI entsprechen mag, wenn etwa ein Mitgliedstaat eine EBI durch hohe Zuwendungen direkt finanziell unterstützt, so wäre auch in diesem Fall mit entsprechenden Transparenzpflichtungen das Auslangen zu finden. Denn der Kommission steht es so wie allen anderen politisch verantwortlichen Institutionen frei, diesem Umstand in der gesamtpolitischen Bewertung der Initiative zu würdigen.

Abgesehen von Transparenzanforderungen sollten mithin unter keinen Umständen weitere Anforderungen an OrganisatorInnen bzw. unterstützende Organisationen gestellt werden.

c. Regelungen für Verfahrenseinleitung

Im Grünbuch geht die Kommission davon aus, dass es keiner näheren Bestimmungen zur Einleitung bedürfe. Wie bereits erwähnt (siehe Antwort zur Frage 7, Pkt a) sind Regelungen zur Verfahrenseinleitung geboten, da die Lancierung eines EBI **mit Rechtsfolgen verbunden** ist (Unterstützung durch die Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten, Fristenlauf, eventuelle Untersagung).

Im Sinne der Seriosität der EBI sollte ein entsprechender Antrag auch von einer größeren Gruppe getragen werden. Sinnvoller Weise sollte hier von einem Bruchteil der erforderlichen Unterstützungserklärungen eines betreffenden Mitgliedstaates ausgegangen werden (zB **0,05% der für die EP-Wahl wahlberechtigten Wohnbevölkerung in einem Mit-**

gliedstaat, maximal aber 10.000 Unterstützungen). Zur Unterstreichung des grenzüberschreitenden Charakters könnte dies durch einen (niedrigen) Länderfaktor (zB **2 Mitgliedstaaten**) ergänzt werden.

Im Gegensatz zur Ansicht der Kommission sind derartige Regelungen auch relativ unkompliziert und nicht als Restriktion, sondern als Schutz vor beliebiger Ausnutzung eines demokratisch-partizipativen Elements der politischen Mitgestaltung zu sehen. Um diesen Aspekt zu unterstreichen, sollten InitiatorInnen auch damit „belohnt“ werden, dass sie die bereits im Zuge des Antrags gesammelten Unterschriften im Rahmen der nachfolgenden Eintragsfrist nicht wiederholen müssten.

9. Überprüfung von Bürgerinitiativen durch die EU-Kommission

Eine fix festgelegte Frist zur Bearbeitung einer Initiative durch die Kommission wird begrüßt. Der Zeitraum hierfür sollte jedoch maximal **3 Monate betragen**. Dieser Zeitrahmen ist völlig ausreichend, um der Kommission die Möglichkeiten für ein Urteil darüber zu bieten, welche weiteren Schritte und Maßnahmen zu setzen sind.

Innerhalb dieses Zeitrahmens ist die Kommission aufgefordert, sich zu den Einzelheiten der EBI verbindlich zu äußern (in Form eines **Beschlusses**) und im Fall der Verwerfung des Anliegens dies eingehend zu **begründen**.

10. Initiativen zum selben Thema

Die BAK erachtet die Gefahr, dass mehrere Initiativen zu ein- und demselben Thema zeitgleich oder wiederholt eingebracht werden, als vernachlässigbar. Spezielle Vorkehrungen, um dies zu vermeiden, sind daher nach Meinung der BAK nicht notwendig. Auch bei auf den ersten Blick ähnlich erscheinenden Anliegen können durchaus Unterschiede im Detail liegen, die eine erneute Initiative rechtfertigen würden. Zu beachten ist ferner, dass mit entsprechend raschen Eingaben eine Europäische Bürgerinitiative durch GegnerInnen der Initiative auch erfolgreich unterminiert werden könnte.

Ein transparentes, im Internet einsehbares Verzeichnis der bestehenden Bürgerinitiativen, ebenso wie eine Vernetzung auf gesellschaftlicher Ebene sollten unseres Erachtens ausreichend Gewähr dafür bieten, dass nicht mehrere Initiativen zum selben Thema lanciert werden.

Schlussbemerkungen

Erst die Praxis wird zeigen, wie die Europäische Bürgerinitiative in Anspruch genommen wird, zumal auch die thematische Bandbreite kaum eingeschränkt ist. Die Ausgestaltung der EBI bietet jedenfalls eine große Chance für die EU, die politisch interessierte und engagierte europäische Öffentlichkeit stärker als bisher für sich zu gewinnen. Im Rahmen

des Werbens bei den BürgerInnen für die Akzeptanz des Vertrags von Lissabon wurden dementsprechend hohe Erwartungen geschürt.

Um zu vermeiden, dass die EBI letztlich mit Enttäuschungen verbunden sein wird, wird es notwendig sein, dass die näheren Rahmenbedingungen den BürgerInnen entgegen kommen und die artikulierten Anliegen tatsächlich ernst genommen werden.

Wir ersuchen daher eindringlich um Berücksichtigung unserer Anregungen bei den weiteren Arbeiten in Richtung eines Legislativvorschlags.

Mit freundlichen Grüßen


Herbert Tumpel
Präsident




Maria Kubitschek
iV des Direktors