



COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS

EUROPEAN SECTION OF UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS

Livre Vert sur une « Initiative Citoyenne Européenne »

COM(2009) 622 final (Bruxelles, 11.11.2009)

REPONSE DU CCRE

Le CCRE constitue la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe. Il a pour membres un vaste réseau de 52 associations nationales de collectivités territoriales de 38 pays européens. Son Président du CCRE est le Maire et Gouverneur de Vienne, Michael Häupl.

Le CCRE œuvre à promouvoir une Europe unie fondée sur l'autonomie locale et régionale et la démocratie. Pour atteindre cet objectif, il s'efforce de préparer l'avenir de l'Europe en renforçant la contribution des collectivités locales et régionales, en influençant des législations et des politiques communautaires, en favorisant l'échange d'information aux niveaux local et régional, et en coopérant avec ces partenaires ailleurs dans le monde.

La citoyenneté européenne fait partie des priorités politiques du CCRE et a constitué dès sa création en 1951 l'une de ses valeurs fondatrices. A l'époque, les membres fondateurs du CCRE ont impulsé les premiers liens d'échange et de coopération entre les citoyens des villes comme un élément moteur de la construction européenne. Le mouvement européen des jumelages, fort aujourd'hui d'un réseau dense d'environ 20.000 liens, est un outil fort de la citoyenneté européenne active car il contribue à renforcer le sentiment d'appartenance des citoyens à l'ensemble européen et d'une identité commune dans le respect de la diversité. Le CCRE travaille en étroite collaboration avec la Commission européenne pour la mise en œuvre du programme « Europe pour les Citoyens », notamment son action 1 consacrée aux jumelages et échanges de citoyens.

La citoyenneté européenne s'exerce de manière représentative, par l'élection directe des députés européens et participative, par l'implication au quotidien des citoyens dans les décisions prises au niveau européen. « L'Initiative Citoyenne européenne » (article 11, paragraphe 4 du Traité sur l'Union européenne) est un outil complémentaire de démocratie directe permettant aux citoyens à la fois d'exercer leur droit de participation à la vie démocratique de l'Union et d'être un acteur reconnu de l'élaboration des politiques européennes en soumettant une proposition d'acte juridique auprès la Commission européenne directement.

Le CCRE se félicite de l'introduction de « L'Initiative Citoyenne Européenne » et demeure convaincu que ce nouveau droit contribuera à renforcer la communication directe entre les citoyens européens et leurs institutions et ainsi accroître le sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union.

Le CCRE souhaite qu'une attention particulière soit accordée au respect des droits fondamentaux de l'Union, tels que définis dans la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne, ainsi qu'au respect de l'intérêt commun des états membres lors de l'enregistrement et de l'examen de l'Initiative auprès de la Commission afin de prévenir toute tentative d'exploitation négative de ce droit. Afin de préserver l'intérêt commun européen, le

CCRE préconise une représentativité équitable des états de l'Union, étant donné la diversité des approches dans une Europe à 27. En outre, le CCRE souhaite que la Commission européenne, destinatrice des Initiatives citoyennes européennes, justifie ses décisions et collabore en toute transparence avec les autres institutions européennes, notamment avec le Parlement européen qui est l'organe représentatif des citoyens au sein de l'Union.

En contribution à la consultation du Livre Vert sur une « Initiative Citoyenne européenne », le CCRE souhaite communiquer la réponse de son Association des Villes Autrichiennes (ci-après, en allemand), qui s'appuie sur une expérience très concrète ; l'Autriche porte une attention toute particulière à la définition des modalités de mise en œuvre de cette Initiative, concernant par exemple l'âge minimum requis pour soutenir une Initiative Citoyenne, l'Autriche étant en effet jusqu'à présent le seul état membre de l'Union à accordé le droit de vote dès l'âge de 16 ans.

Le CCRE et ses membres entendent continuer de travailler activement pour renforcer la citoyenneté européenne et de collaborer avec les institutions européennes sur cette thématique. Les associations nationales du CCRE sont particulièrement impliquées dans cette voix et mènent des actions concrètes sur le terrain à destination des citoyens pour resserrer les liens avec l'Union et ses institutions, comme par exemple en France, en Autriche, en Italie, etc.

*

Le Secrétariat du CCRE, notamment Sandra Ceciari, Directrice Citoyenneté et Coopération Internationale et Emilie Blondy, chargée de projet Citoyenneté, (sandra.ceciarini@ccre.org, emilie.blondy@ccre.org, tél. : +33.1.44.50.59.59) se tiennent à la disposition du Secrétariat Général de la Commission européenne pour toute question concernant sa contribution.

*

Bundesministerium für Inneres
EU- Koordination
Minoritenplatz 9
A – 1010 Wien

.....
Rathaus, 1082 Wien
.....

Telefon +43 (0)1 4000 89980
Fax +43 (0)1 4000 7135
post@staedtebund.gv.at
www.staedtebund.gv.at
.....

DVR 0656097 | ZVR 776697963
.....

Unser Zeichen:
069-32/1670/2009

bearbeitet von:
Dr. Johannes Schmid 89982 / Trusnic 89987

elektronisch erreichbar:
johannes.schmid@staedtebund.gv.at

Stellungnahme Europäische Bürgerinitiative
BMI-IA 1200/1201-I/7/2009

per e-mail : BMI-I-7@bmi.gv.at
gerhard.weinhappl@bmi.gv.at
EU-Koordination@parlament.gv.at
ECI-Consultation@ec.europa.eu

Sehr geehrte Damen und Herren,

Zu dem mit Schreiben vom 21. Dezember 2009 übermittelten „Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative“ gibt der Österreichische Städtebund nach Prüfung fristgerecht folgende Stellungnahme ab:

Die Europäische Bürgerinitiative stellt einen der wesentlichen Integrationsfortschritte durch den am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon dar. Durch die Europäische Bürgerinitiative können bereits eine Million Unionsbürgerinnen und Unionsbürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten (das sind nur etwa 0,2 % der EU-Bevölkerung) die Kommission direkt auffordern, einen Rechtsakt zu einem Thema vorzuschlagen, zu dem es nach Ansicht der Initiatoren einer Maßnahme bedarf.

Als erstes direktdemokratisches Instrument bietet sie damit neue direkte Mitwirkungsrechte, um auf den Rechtssetzungsprozess der Europäischen Union direkt Einfluss zu nehmen. Mit der Europäischen Bürgerinitiative wird partizipatorische Demokratie auf europäischer Ebene als bürgerschaftliche Mitwirkung konzipiert.

Allerdings sollte nicht verkannt werden, dass eine Europäische Bürgerinitiative kein Handeln

der EU-Kommission erzwingen oder gar ersetzen kann, sondern lediglich auf eine an die EU-Kommission gerichtete „*Aufforderung*“ zielt, zu bestimmten Themen Rechtsakte vorzuschlagen.

Die Akzeptanz der Europäischen Bürgerinitiative in den EU-Mitgliedstaaten wird wesentlich von ihrer praxisgerechten Umsetzung abhängig sein. Daher sollte grundlegende Zielrichtung sämtlicher Vorschläge zur Durchführung der Europäischen Bürgerinitiative sein, dass das Verfahren für alle Beteiligten praktikabel ist und einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand vermeidet. Gleichzeitig sollte die verfahrensmäßige Ausgestaltung darauf gerichtet sein, Missbrauch vorzubeugen. Dabei sollte den EU-Mitgliedstaaten ein möglichst großer Regelungsspielraum eingeräumt werden.

Der Nationalrat wird im Jänner 2010 eine Stellungnahme erarbeiten, zu der der Österreichische Städtebund fristgerecht seine Stellungnahme abgeben möchte. Weiters wird am 21. Jänner 2010 seitens der Europäischen Kommission bereits ein Treffen der Mitgliedsstaaten abgehalten, an der für Österreich auch das Bundesministerium für Inneres teilnehmen wird und möchten wir auch hierzu um Berücksichtigung der folgenden Stellungnahme ersuchen.

Die angeführten Punkte beziehen sich auf die Fragestellungen 1 bis 10 zur gegenständlichen Konsultation betreffend die Europäische Bürgerinitiative.

Zu Fragestellung 1

Würde Ihrer Meinung nach ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedsstaaten einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Sinne des Vertrages entsprechen? Wenn nicht, welchen Schwellenwert betrachten Sie als angemessen und aus welchem Grund?

Da im Lissabonner Vertrag lediglich die unbestimmte Formulierung " *einer erheblichen Anzahl von Mitgliedsstaaten*" hinsichtlich der allfälligen Unterstützung einer solchen Initiative festgeschrieben wurde, sollte im Wege der Umsetzungsverordnung hier jedenfalls eine Präzisierung erfolgen, die - folgt man den durchaus nachvollziehbaren Argumenten des Grünbuches - **jedenfalls ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedsstaaten vorsehen sollte**. Bei einer geringeren "*Quotierung*" als einem Drittel bestünde angesichts der aktuellen Größen- und Bevölkerungsstruktur der Mitgliedsstaaten die Gefahr, dass eine solche Initiative über zu wenig "*demokratiepolitisches*" Gewicht verfügen würde.

Zu Fragestellung 2

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

Ein Schwellenwert für die Mindestanzahl der Unterzeichner je Mitgliedsstaat von 0,2 % erscheint angesichts der Bandbreite dazu bestehender nationaler Regelungen **deutlich zu**

niedrig.

Eine denkbare Variante wäre die Zulassung der jeweiligen nationalen Regelungen durch den Rat (Am Beispiel Österreich wären dies 1,2%). Sollte sich der Rat – angesichts der Tatsache, dass es auch Staaten gibt, wo ein derartiges Instrument nicht existiert bzw. nicht goutiert wird - nicht dazu entschließen können, **so plädieren wir für einen Mindestschwellenwert von EU-weit einheitlich 1 % der jeweiligen Gesamtbevölkerung eines jeden Mitgliedsstaates.**

Zu Fragestellung 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?

Diese Frage ist zu bejahen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Gleichheit und der Sachlichkeit ist es geboten, dass das für die Teilnahme an den Wahlen zum EU-Parlament geltende Mindestalter von 16 Jahren (Art. 23a Abs 1 B-VG, § 10 Abs 2 EuWO) auch für die Teilnahmeberechtigung an einer Europäischen Bürgerinitiative zur Setzung eines Rechtsakts der Europäischen Union gilt. Verschiedene Anforderungen an das Mindestalter würden auch einen erhöhten Verwaltungsaufwand durch Führung zusätzlicher Register für die Teilnahmeberechtigten bewirken. Um hier zu einem EU-weit einheitlichen Ansatz zu kommen, plädieren wir dafür, die wahlalterrelevanten Bestimmungen der EuWO 1996 i.d.g.F. zwingend vorzusehen und gleichzeitig zu normieren, dass bzgl. des Wahlrechtes die Normen des EUWEG 1996 i.d.g.F. auch für "Europäische Bürgerinitiativen" festgeschrieben werden. (siehe dazu auch die Ausführungen zu Fragestellung 5).

Zu Fragestellung 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?

Es erscheint weder ausreichend noch angebracht, wenn in einer Bürgerinitiative lediglich der Gegenstand und die Ziele des Vorschlags, zu denen die Kommission tätig werden soll, klar anzugeben sind. Dies würde einer willkürlichen Inanspruchnahme eines solchen demokratiepolitisch wichtigen Instrumentes Tür und Tor öffnen. Auch hier scheint die bewährte Regelung einer klaren Definition, wie z.B. in vielen nationalen Rechten bereits existent, jedenfalls ein Muss.

Auch schon deshalb, um Irrtümer bei UnterzeichnerInnen von vornherein hintanzuhalten, aber auch um der Kommission, die sich ja in der Folge mit dem Inhalt einer solchen Initiative innerhalb einer bestimmten Frist auseinander zu setzen hat, nicht schon vorab eine präzise und begründete Antwort zu erschweren.

Zu Fragestellung 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?

Entweder in EU-weit gemeinsamen Verfahrensregeln oder in den Vorschriften der Mitgliedstaaten sollte vorgesehen werden, dass die Unterschriften – analog der bewährten Praxis gemäß dem Volksbegehrensgesetz 1973 i.d.g.F. – vor den Gemeinden geleistet werden oder gerichtlich oder notariell beglaubigt sind. Damit wäre die Authentifizierung und nur einmalige Unterschriftsleistung pro Person sichergestellt. Keinesfalls sollte eine Sammlung mit Listen außerhalb von Behörden, Notaren und Gerichten zugelassen werden, wobei auch eine nachträgliche Prüfung der Unterschriften keine ausreichende Authentifizierung sicherstellen könnte.

Eine Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung kann wohl nur von nationalen Behörden der Mitgliedsstaaten vorgenommen werden. Hier empfiehlt es sich, keine "zentrale" Verfahrensregelung an sich EU-weit festzumachen sondern es den jeweiligen nationalen Behörden zu überlassen, abgestellt auf deren nationale Regelungen (in Österreich wäre dies das Volksbegehrensgesetz 1973 i.d.g.F.) eine entsprechende, demokratiepolitisch bewährte und verfahrenstechnisch abgesicherte innerstaatliche Organisation im Anlassfall Platz greifen zu lassen - hier besteht enger Konnex zu Fragestellung 3.

Sind spezifische Verfahren notwendig, um sicherzustellen, dass EU-Bürger ungeachtet ihres Aufenthaltslandes eine Bürgerinitiative unterstützen?

EU-BürgerInnen, die außerhalb ihres Herkunftslandes wohnen, sollten nach dem Kriterium ihres Wohnsitzes Bürgerinitiativen unterstützen dürfen. Damit würde der Verwaltungsaufwand für BürgerInnen und Behörden durch optionale Eintragungen in Register und ein Abgleich zwischen den Mitgliedstaaten erspart.

Sollten Bürger die Möglichkeit haben, sich online an Bürgerinitiativen zu beteiligen? Wenn ja, welche Sicherheits- und Authentifizierungsmerkmale sind vorzusehen?

Die online-Unterschriftensammlung sollte für die Mitgliedstaaten nicht verpflichtend geregelt werden, sondern es sollten optionale, flexible, nationale Regelungen möglich sein. Angesichts des aktuellen Standes der e-Voting-Bemühungen bzw. der Umsetzungsmaßnahmen zu e-Voting in den Mitgliedsstaaten der EU scheint dies heute (leider) mehr als verfrüht.

Zu Fragestellung 6

Sollte ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften vorgegeben werden?

Im Interesse der Rechtssicherheit für die EU-Kommission, die ProponentInnen, unterstützenden Personen und die bestätigenden Gemeinden sollten auf politischer Ebene Fristen für die Entscheidung der Kommission über die Zulässigkeit einer Bürgerinitiative und

Fristen für die ProponentInnen zur Vorlage der Unterstützungsunterschriften festgelegt werden. Im Sinne des Grundsatzes, dass eine Person dieselbe Initiative nur einmal unterstützen darf, ist für die Bürgerinitiative ein Beginn und ein Ende zu normieren. Als Beginn wäre die Registrierung bei der EU-Kommission festzulegen.

Auch angesichts diesbezüglicher Erfahrungen der Städte und Gemeinden mit Volksbegehrenseinleitungen - die sich hier z.B. nicht wesentlich etwa von jenen in der BRD unterscheiden – sollte ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften unbedingt EU-weit vorgegeben werden. Der dazu in Aussicht genommenen Zeitraum von einem Jahr wäre (in Vergleich mit dem dann der Kommission zur Prüfung zur Verfügung stehenden Zeitraum) aus unserer Sicht ein Mindestfordernis!

Zu Fragestellung 7

Sind Sie der Auffassung, dass ein verbindliches Verfahren zur Anmeldung geplanter Initiativen erforderlich ist?

Eine Registrierung ist im Interesse der Rechtssicherheit für die EU-Kommission, die ProponentInnen, die unterstützenden Personen sowie die bestätigenden Gemeinden zu befürworten. Damit kann die Verwechslung ähnlich lautender Bürgerinitiativen – unter Berücksichtigung der Vielzahl der in der EU anzuwendenden Sprachen – bei der Abgabe der Unterschrift durch die Organe der bestätigenden Gemeinden und die unterstützenden Personen vermieden werden.

Aus der schon zur Einleitungsdauer geltend gemachten Notwendigkeit einheitlicher Basics muss auch ein einheitliches, verbindliches Verfahren zur Anmeldung geplanter Initiativen EU-weit gleich geltend festgelegt werden. Um hier nationale (insbesondere fristenmäßige und teilweise inhaltliche) Unterschiede weitestgehend zu kompensieren, wird die im Grünbuch dazu in Aussicht genommene Einleitung im Wege oder auf einer spezifischen Website oder anderen Plattform der Europäischen Kommission befürwortet.

Zu Fragestellung 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?

Hier gilt teilweise das zu oben Gesagte. Eine zwingende Offenlegung der Proponenten und der Finanzierung einer Initiative durch die jeweiligen Organisatoren sollte im Rahmen der Anmelde Regelungen festgeschrieben werden.

Zu Fragestellung 9

Sollte der Kommission eine Frist für die Prüfung einer Bürgerinitiative gesetzt werden?

Die Einleitung einer Europäischen Bürgerinitiative bedeutet für die Organisatoren einen nicht unerheblichen Einsatz und Aufwand. Es muss deshalb alleine schon aus demokratiepolitischer Sicht zur Unterstreichung der Tatsache, dass Kommission und Rat derartige Initiativen Ernst nehmen, nicht nur den Einbringern eine entsprechende realistische Frist gesetzt werden, sondern in der Folge auch der Kommission zur "zwingenden" Reaktion auf die Initiative. Angesichts des damit verbundenen insbesondere administrativen Aufwandes, der neben dem eigentlichen inhaltlichen Prüfungsaufwand dazu entsteht, sollte diese Reaktionsfrist der Kommission mit längstens sechs Monaten festgelegt werden.

Fragestellung 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?

Aus Praxissicht sollte jedenfalls EU-weit einheitlich Vorsorge getroffen werden, dass nicht Initiativen zu ein und demselben Thema ungerne wiederholt eingebracht werden können. Sollte hier keine Regelung Platz greifen, würde man wieder einem allfälligen Missbrauch dieses Instrumentes der EU-weiten Bürgerbeteiligung Tür und Tor öffnen. Demzufolge wird für eine mindestens 1-jährige "Sperrfrist" nach Vorliegen eines Prüfungsergebnisses der Kommission plädiert, bevor z.B. eine gescheiterte Bürgerinitiative erneut eingebracht werden kann.

Sollten sich Bürgerinitiativen inhaltlich nur in Teilen "*überschneiden*" wären diese jeweils gesondert zuzulassen - eine instrumental realistische Regelung, wie andernfalls hier verglichen, gegeneinander abgewogen oder über das Ausmaß einer inhaltlichen Überschneidung bis hin zu einer möglichen inhaltlichen Deckung vorzugehen wäre, würde nur mit extremem Verwaltungsaufwand möglich sein und erscheint angesichts österr. Erfahrungen auch nicht notwendig.

Es darf abschließend nochmals um Berücksichtigung der angeführten, kommunalrechtlich äußerst relevanten Stellungnahmen ersucht werden und bedanken wir uns bereits jetzt für das von Ihnen gezeigte Engagement zum Wohle unserer Städte und Gemeinden.

Abschließend darf angemerkt werden, dass je eine Ausfertigung dieser Stellungnahme gleichzeitig ebenfalls an die Adressen EU-Koordination@parlament.gv.at; ECI-Consultation@ec.europa.eu übermittelt wurde.

Mit freundlichen Grüßen



OSR Dr. Thomas Weninger, MLS
Generalsekretär