

Beitrag zum
Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission
GRÜNBUCH zur EUROPÄISCHEN BÜRGERINITIATIVE

eingebraucht von Studierenden der Lehrveranstaltung
„Management und Governance in der EU“
im Rahmen der Spezialisierung „Public Management“
an der Wirtschaftsuniversität Wien
im Wintersemester 2009/10

Ansprechpartner:

Isabell Egger-Peitler
Institute for Public Management

WU

Wirtschaftsuniversität Wien
Vienna University of Economics and Business
Augasse 2-6, 1090 Wien

isabell.egger-peitler@wu.ac.at

+43 (0)1 31336 4986

Wien, Januar 2010

Frage 1 – Mindestanzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürger kommen müssen

Würde Ihrer Meinung nach ein Drittel der Gesamtheit der Mitgliedstaaten einer „erheblichen Anzahl von MS“ im Sinne des Vertrages entsprechen?

Antwort: Nein, ein Viertel würde genügen.

Begründung: Die Problematik bei diesem Thema liegt darin, einerseits eine Balance zwischen der europäischen Repräsentativität und andererseits einem für die einzelnen BürgerInnen angemessenen Schwellenwert zu finden. Folgt man der Kommission mit einem Drittel, stellt sich die Frage, ob die Initiative dann scheitert, wenn zwar eine Million BürgerInnen erreicht werden, aber die Anzahl von 9 Ländern nicht? Des Weiteren muss überlegt werden, dass ein zu geringer Schwellenwert die Gefahr birgt, dass ein Zusammenschluss von ein paar wenigen Ländern die eine Million Bürger erreicht und somit die Initiative schon durchführbar wäre, ohne dass genügend europäische Repräsentativität vorliegt. Das bringt natürlich auch die Gefahr der Durchsetzung nationaler Anliegen mit sich.

Auf der anderen Seite könnte man auch die eine Million BürgerInnen als Hürde genug ansehen, welche nicht noch mit einer hohen Anzahl an Mitgliedstaaten erschwert werden sollte. Dagegen steht wieder das Argument, dass zu niedrige Hürden wieder zu einem unangemessenen Aufwand, insbesondere Verwaltungskosten, führen.

Das heißt die zentrale Frage, die sich bei diesem Punkt stellt ist: Bei welchem Wert werden einerseits die Interessen der Kommission und andererseits die Interessen der BürgerInnen gewahrt? Nach intensiven Überlegungen und Abwägung der einzelnen Argumente sehen wir ein Viertel der Mitgliedsstaaten als angemessene Hürde und ausreichende europäische Repräsentativität an. Ein Drittel ist uns eindeutig zu hoch angesetzt.

Frage 2 – Mindestanzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat

Betrachten Sie 0,2% der Gesamtbevölkerung eines jeden Mitgliedstaates als geeigneten Schwellenwert?

Antwort: JA

Begründung: Eine Bürgerinitiative führt im besten Fall zu neuen Verordnungen/Richtlinien mit denen sich möglichst viele EU-BürgerInnen identifizieren sollen und einverstanden sein sollen. Das würde für ein höheres Quorum sprechen. Andererseits sind die entscheidenden grenzüberschreitenden Probleme vor allem Fragen der Gleichbehandlung, Grundfreiheiten, Diskriminierungsverbote sowie Beschränkungsverbote. Da es sich bei den genannten Problemen auch um Minderheiten (Roma, Homosexuelle, etc.) handeln kann, ist von einem zu hohen Quorum abzuraten. Es muss also abgewogen werden, welcher Wert beiden Anforderungen gut gerecht wird.

Wie im Grünbuch vorgeschlagen, wäre ein Quorum von 0,2 % (ergibt sich mathematisch aus dem geforderten Verhältnis der Unterschriften zur Gesamtbevölkerung der EU) ein gutes Maß das Mindestmaß an Unterstützern festzulegen. Dieses relativ niedrige Quorum stärkt zum einen die Demokratie an der Basis, zum anderen muss trotzdem das Interesse von einer verhältnismäßig großen Anzahl an BürgerInnen berührt sein. (z.B.: Deutschland: 163.600 Unterschriften von 81,1 Mio. Staatsbürgern; Ungarn: 20.000 Unterschriften von 10 Mio. Staatsbürgern). Durch die prozentuelle Angabe wäre auch gewährleistet, dass kleinere Staaten nicht benachteiligt werden.

Frage 3 – Kriterien für die Unterstützung der Bürgerinitiative - Mindestalter

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?

Antwort: Ja

Begründung: Wir sprechen uns klar dafür aus, das Mindestalter für die Abgabe einer Unterstützungserklärung an die nationalstaatlichen Bestimmungen für die EU-Parlamentswahlen zu koppeln. Ein bindende Festlegung eines Mindestalters durch die EU würde je nach Ausgestaltung entweder für Österreich oder für alle anderen Mitgliedsstaaten ein Präjudiz und somit einen nicht zu rechtfertigenden Eingriff in nationales Recht darstellen. Zusätzlich zu gleichheitsrechtlichen Bedenken, könnte ein einheitliches Mindestalter trotz uneinheitlicher nationaler Wahlbestimmungen erheblicher Verwaltungsaufwand verursacht werden, der eine potentielle Zugangsbarriere für Initiatoren darstellen könnte.

Frage 4 - Form und Abfassung einer Bürgerinitiative

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?

Antwort: Unserer Ansicht nach ist es von großer Relevanz, dass der Unterzeichner ausreichend und klar über den Gegenstand und die Ziele einer Bürgerinitiative informiert wird. Aus diesem Grund sehen wir eine Notwendigkeit, jedenfalls gewisse formale Voraussetzungen für die Abfassung einer Bürgerinitiative zu schaffen.

Begründung: Da in einigen Mitgliedsstaaten (Österreich, Polen, Italien, Spanien) die Initiativen in Form eines ausformulierten Gesetzesentwurfs einzubringen sind, haben wir uns zuerst mit dieser Frage beschäftigt. Wir sind zur Meinung gekommen, dass die vollständige und abschließende Ausformulierung eines konkreten Rechtsaktes aus mehreren Gründen auf Gemeinschaftsebene nicht zielführend ist. Zum einen stellt dies eine unnötige formale Hürde im Prozess der Einbringung dar und zum anderen verstehen wir die Bürgerinitiative dahingehend, dass der Kommission zwar zielführende „Vorschläge“ unterbreitet werden sollen, welche aber erst in weiterer Folge in einem Rechtsakt münden sollen. Der Kommission soll also durchaus auch ein Ermessensspielraum eingeräumt werden.

Aus unserer Sicht sollte sich die Form und Abfassung allerdings an einem gewissen Mindestmaß an Inhalten orientieren, damit der Gegenstand und die Ziele der Initiatoren sowohl für die Kommission, als auch die potentiellen Unterzeichner verständlich sind. Aus diesem Grund haben wir einen entsprechenden Anforderungskatalog definiert, welcher nicht nur den Zweck einer obligatorischen Rahmenvorgabe erfüllt, sondern vielmehr den Unionsbürgern das Einbringen einer Initiative erleichtert, da er auch als Orientierungshilfe anzusehen ist. („roter Faden“).

Welche weiteren Anforderungen sollten gegebenenfalls in Bezug auf Form und Abfassung einer Bürgerinitiative festgelegt werden?

Dazu stellen wir diese Standards in Form eines Anforderungskatalogs dar:

	Anforderung	Inhalte
1	Was soll verbessert/ verändert werden?	Die Formulierung von konkreten Zielen, die diese Initiative verfolgt.
2	Warum besteht hier Handlungsbedarf?	Die konkrete Beschreibung des Sachverhalts, der Problematik und des Gegenstands der Initiative.
3	Wie soll der Rechtsakt ausgestaltet werden, um die gewünschten Ziele zu erreichen?	Die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung.
4	Wie wird die Initiative finanziell Unterstützt? (Siehe dazu Frage 8)	Die Finanzierung der Bürgerinitiative soll offengelegt werden.
5	Wer steht hinter dieser Initiative?	Angaben über die Organisation(en) hinter der Initiative bzw. Nennung eines eindeutigen Ansprechpartners auf Seiten der Initiatoren.

Frage 5 - Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften

Sollte es Ihrer Meinung nach EU-weit gemeinsame Verfahrensregeln für die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten geben?

Antwort: Nein

Begründung: Wir sehen einheitliche Verfahrensregeln dahingehend als sinnvoll, als dass zum einen der bürokratische und administrative Aufwand minimiert werden, und zum anderen eine effektive Kontrolle der Unterschriften durchgehend gewährleistet sein soll. Aus diesem Grund sehen wir in der Übernahme der nationalen Ordnungen, welche äquivalent die Bürgerinitiativen auf nationaler Ebene regeln, die angemessensten Vorschriften um größtmögliche Rechtssicherheit zu schaffen. Dies aber nur im Hinblick auf gemeinsame paneuropäische Mindeststandards, deren Einhaltung zwingend ist, und unter Berücksichtigung derer die nationalen Vorschriften – unter Umständen - anzupassen sind. Dieser Lösungsansatz stellt unserer Meinung nach die geringste bürokratische Belastung einerseits der Kommission und andererseits der Mitgliedstaaten dar und bildet einen – unserer Meinung nach - ausgewogenen Kompromiss.

Welcher Spielraum sollte den Mitgliedstaaten gelassen werden, um spezifische Vorkehrungen auf nationaler Ebene zu treffen?

Gemeinsame Mindeststandards bezüglich der Wahl wurden zwar befürwortet, doch sollten diese nicht zu restriktiv bestimmt sein, da sie bei der Umsetzung unter Umständen zu Hindernissen führen können. Es sollten vielmehr nur gewisse Rahmenbedingungen vorgeben werden, damit die konkrete Ausgestaltung der Bürgerinitiative den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleibt.

Von uns wurde vorgeschlagen, dass in Österreich im Rahmen einer Bürgerinitiative konkret bestimmte Regelungen des Volksbegehrens herangezogen werden könnten, beispielsweise die Möglichkeit der Abgabe der Unterschrift nur in Amtsräumen zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Glaubwürdigkeit der Bürgerinitiative oder die Wählerevidenz nach dem Hauptwohnsitz.

So besteht auch noch die Möglichkeit für jeden Mitgliedstaat, diese Mindeststandards durch Zusatzmaßnahmen nach eigenen Vorgaben zu erweitern, wenn diese es für notwendig erachten.

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

Antwort: JA

Begründung: Im Hinblick auf die Regelung spezifischer Verfahren um ungeachtet des Aufenthaltsortes dennoch an der Initiative teilnehmen zu können, sieht unser Kompromiss vor, in jedem Falle eine Möglichkeit zur Unterschriftabgabe zu schaffen. Konkret könnte dies über die jeweiligen Botschaften in Form eines spezifischen Formulars abgewickelt werden, welches dann analog zur Briefwahl eingeschickt wird. Grundsätzlich orientiert sich dieser Ansatz an den nationalen Wahlordnungen und soll jedem Staatsbürger die Stimmabgabe in seinem eigenen Land ermöglichen, auch wenn dieser sich nicht im jeweiligen Hoheitsgebiet befindet.

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

Antwort: JA

Begründung: Grundsätzlich sollte die Möglichkeit der Online-Wahl bestehen, doch erscheint uns nach dem heutigen Stand der Technik diese Möglichkeit als noch zu unsicher. Erst wenn keine datenschutzrechtlichen Bedenken mehr bestehen und eine sichere Authentifizierung und Nachvollziehbarkeit der elektronischen Unterschrift gegeben ist, sollte die Wahl auch online durchgeführt werden können. Da in den meisten Mitgliedstaaten die Technik diesbezüglich noch nicht soweit ausgereift ist, sollte in Zukunft dahingehend gearbeitet werden, um in absehbarer Zeit die Online-Wahl zu ermöglichen. Sollten einige Mitgliedsstaaten bereits auf diesem Technischen Stand sein, könnte sie diese Möglichkeit zur Online-Wahl durchaus schon nutzen.

Frage 6 - Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften

Sollte ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften vorgegeben werden?

Antwort: JA

Begründung: Es sollte definitiv ein Zeitrahmen vorgegeben werden, da in den Augen der Bürger eine Initiative nach Jahren nicht mehr aktuell sein kann bzw. sogar gar nicht mehr erwünscht. Prinzipiell sollte eine Initiative möglichst aktuell sein. Es muss hier darauf geachtet werden, dass die Frist nicht die erreichbaren Unterschriften begrenzt. Zum Anderen würde eine zu kurze Frist den Eindruck erwecken, dass es die EU den Bürgern eine erfolgreiche Initiative erschweren will.

Wenn ja, halten Sie einen Zeitraum von einem Jahr für angemessen?

Antwort: Nein

Begründung: Unter Berücksichtigung dieser Argumente sind wir zum Schluss gekommen, dass 6 Monate ein angemessener Zeitraum sind um die erforderlichen Unterschriften zu sammeln.

Frage 7 – Anmeldung geplanter Initiativen

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?

Grundsätzlich erachten wir eine verbindliche Anmeldung einer Bürgerinitiative als eine sinnvolle Maßnahme und dies über eine Website durchführen zu können ist sicherlich die einfachste und effizienteste Lösung. Die Website sollte darüber hinaus als umfassende Informationsquelle für Bürgerinitiativen konzipiert sein und Informationen zu den notwendigen Anmeldeformalitäten, zum Vorgang der Initiative sowie Angaben zu laufenden Initiativen enthalten.

Bei der Anmeldung sollten die formalen Anforderungen aus Punkt 4 berücksichtigt werden, inklusive Informationen bezüglich der Finanzierung. Außerdem erachten wir als notwendig, dass gewisse Hürden die Anmeldung nicht ernst gemeinter Initiativen verhindern sollten, sodass ein unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden wird. Aus diesem Grund schlagen wir vor, dass die Anmeldung erst dann wirksam ist, wenn schon mindestens 3000 Unterschriften vorliegen. Diese müssen handschriftlich sein, außer es existieren in den Mitgliedsstaaten geeignete Systeme zur Überprüfung und Authentifizierung der Identität. Die Kommission kann eine stichprobenartige Prüfung der Unterschriften vornehmen.

Des Weiteren ist uns sehr wichtig, dass eine Anmeldung nicht nur online durchführbar sein sollte, da man nicht bei allen Unionsbürgern, vor allem bei älteren Menschen, einen Internetzugang voraussetzen kann. In diesem Fall könnte die Anmeldung schriftlich mit Papierformular oder telefonisch erfolgen.

Frage 8 – Anforderungen an Organisatoren – Transparenz und Finanzierung

Welche spezifischen Anforderungen sollten für Organisatoren einer Initiative gelten, um Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht sicherzustellen?

Ja, wir teilen die Meinung der Kommission, dass es keine Restriktionen bei der Einbringung der Initiativen geben sollte, sodass jede/r EU-BürgerIn die Möglichkeit hat, eine europäische Bürgerinitiative zu starten. Gleichzeitig muss es aber auch allen BürgerInnen möglich sein, etwa über ein Register herauszufinden, welche Organisationen und Institutionen hinter einer Initiative stehen.

Teilen Sie die Auffassung, dass Organisatoren verpflichtet sein sollten, Auskunft darüber zu erteilen, wer eine Initiative unterstützt und finanziert?

Ja, für den/die Initiatoren gilt eine Pflicht zur Veröffentlichung der Finanzierung ihrer Kampagne (Geldspenden und Sachspenden). Dies könnte beispielsweise in der Form eines Transparenzberichts erfolgen der genaue Auskunft über die geplante und tatsächliche Finanzierung gibt. Eventuell könnten auch bestimmte Schwellenwerte für die Veröffentlichung der Spenden angedacht werden.

Bei grober Vernachlässigung dieser Veröffentlichungspflicht sollten Sanktionen angedacht werden, die ev. sogar bis zur Unterbrechung der Initiative reichen könnten.
Eine Finanzierung der Initiative von öffentlicher Seite ist nicht vorgesehen.

9. Überprüfung von Bürgerinitiativen durch die Kommission

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

Antwort: JA

Begründung: Nach Beendigung der Unterschriftenaktion muss die Kommission die Bürgerinitiative sowohl einer inhaltlichen, als auch einer formellen Prüfung unterziehen.

Für den formellen Teil dieser Prüfung (Zulässigkeit, Zuständigkeit) erachten wir einen Zeitraum von einem Monat als ausreichend. Die inhaltliche Prüfung sollte eine Frist von 6 Monaten nicht überschreiten, wobei die Kommission bereits nach 3 Monaten einen Zwischenbericht vorlegen muss, welcher die rechtlichen Rahmenbedingungen, eine Folgenabschätzung und eventuelle Umsetzungsszenarien der Bürgerinitiative beleuchten soll. Sollte die Kommission im Zuge des Prüfverfahrens feststellen in diesem Bereich nicht tätig werden zu können/wollen/dürfen, ist sie verpflichtet zumindest eine Stellungnahme zu der eingebrachten Bürgerinitiative abzugeben.

10. Initiativen zu ein und demselben Thema

Sollten Vorkehrungen getroffen werden, um die wiederholte Einbringung von Bürgerinitiativen zu ein und demselben Thema zu vermeiden?

Antwort: Nein

Begründung: Unserer Meinung nach darf es keine formalen Hürden zur Einbringungen von Initiativen zu ein und demselben Thema geben. Weiters möchten wir auch darauf hinweisen, dass in einer Friste von 6 Monaten genügend Zeit besteht, die Initiative der breiten Öffentlichkeit näher zu bringen. Es könnten sich auch innerhalb dieser Zeit ähnliche Gruppierungen zusammenschließen und gemeinsam die Anforderungen an die Initiative ausarbeiten.

Ebenfalls sollte auf der von der Kommission verwalteten EU Online-Plattform veröffentlicht sein:

- welche Bürgerinitiativen zu welchen Themen im Moment gerade angemeldet sind,
- welche in Prüfung sind, und
- welche mit welchen Themen in den letzten 2 Jahren entschieden wurden.

Auf der Online-Plattform soll man alle Informationen über alle angemeldeten und abgeschlossenen Bürgerinitiativen finden. Scheitert eine Initiative beim ersten Mal und wird anschließend die gleiche Initiative noch einmal gestartet, könnte das zu Frustration unter den Unionsbürgern führen, wenn die zweite Initiative (an der vielleicht andere Unionsbürger als beim ersten Mal teilgenommen haben) erfolgreich war. Andererseits könnten sich die Ansichten und die Rechtslage ändern, sodass eine erneute Einbringung einer Initiative Sinn macht und Aussicht auf Erfolg hat.

Wir halten die operativen und finanziellen Ressourcen die für eine EU-weite Initiative erforderlich sind, für begrenzte Faktoren für das Wiederholungs- und Überschneidungsrisiko.

Aus diesen Gründen erschien uns Zeitrahmen von 2 Jahren, um eine erneute Bürgerinitiative zu einem bereits behandelten Thema anzumelden, angemessen.