

«EBI 2.0»? – DIE GEPLANTE REFORM DER EUROPÄISCHEN BÜRGERINITIATIVE

Gregor Wenda / Robert Stein

Stv. Leiter der Abteilung für Wahlangelegenheiten im Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7, 1010 Wien, AT
gregor.wenda@bmi.gv.at; <http://www.bmi.gv.at/wahlen>

Leiter der Abteilung für Wahlangelegenheiten im Bundesministerium für Inneres
Herrengasse 7, 1010 Wien, AT
robert.stein@bmi.gv.at; <http://www.bmi.gv.at/wahlen/>

Schlagworte: *Europäische Bürgerinitiative; EBI; Partizipation; E-Government; E-Democracy*

Abstract: *Seit 2012 haben Unionsbürgerinnen und Unionsbürgerinnen die Möglichkeit, europaweit Europäische Bürgerinitiativen zu unterstützen. Es ist das einzige Instrument der direkten Demokratie auf EU-Ebene, das zugleich eine Beteiligung auf elektronischem Weg ermöglicht. Der Schwellwert von 1'000'000 Unterstützungsbekundungen, gesammelt in wenigstens sieben Mitgliedstaaten, hat allerdings bislang zu keiner allzu erfolgreichen Nutzung geführt. Mit mehreren anderen Mitgliedstaaten hat Österreich 2014 und 2015 auf Ebene der Europäischen Kommission die Initiative ergriffen, auf Verbesserungen durch Änderung der Verordnung hinzuwirken. Nun steht tatsächlich die Erarbeitung einer neuen Verordnung für Europäische Bürgerinitiativen im Raum, die noch 2018 ausverhandelt sein könnte.*

1. Vorgeschichte

Der Vertrag vom Lissabon¹ zog nach sich, dass in der Europäischen Union flächendeckend ein neues Instrument der direkten Demokratie bzw. der partizipativen Demokratie einzuführen war. Die grundlegenden Eckdaten der so geschaffenen Europäischen Bürgerinitiative («EBI») sind nur durch eine Abänderung des Vertrages veränderbar, sodass die zur Durchführung im Unionsrecht verankerte «EBI-Verordnung»² nach den Vorgaben des Vertrages von Lissabon verabschiedet werden musste: Für die Behandlung eines durch eine EBI formulierten Anliegens müssen der Kommission eine Million Unterstützungsbekundungen³ aus zumindest sieben Mitgliedstaaten vorgelegt werden. Österreich, vertreten durch das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres, war von Anfang an aktiv in die Genese der EBI-Verordnung miteingebunden. Dennoch wurden zahlreiche von Österreich geäußerte Anmerkungen⁴ in der 2011 verabschiedeten EBI-Verordnung zunächst nicht näher beachtet. Dazu zählten Inkonsistenzen im Fristengefüge ebenso wie die faktische Unmöglichkeit, eine EBI mittels digitaler Signatur – und damit ohne die erforderliche Eingabe von umfangreichen Daten – zu unterstützen. Auch die Lösung, dass jeder Organisator für jede EBI – in einen beliebigen Mitgliedstaat – ein Online-Sammelsystem zertifizieren lassen muss, funktionierte letztendlich nicht und hat dazu geführt, dass fast alle Organisatorinnen und Organi-

¹ Art. 11 Abs. 4 des Vertrages über die Europäische Union (EUV).

² Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. L 65/1 vom 11. März 2011).

³ Hinsichtlich der im EUV verankerten Million bleibt abzuwarten, inwieweit der für 2019 vorgesehene «Brexit» Diskussionen über eine Änderung des Schwellwerts nach sich ziehen könnte. Eine Reduktion der Millionengrenze aliquot zu der Zahl der beim «Brexit» wegfallenden Wahlberechtigten im Vereinigten Königreich erschiene nicht unrealistisch, wäre doch das Einreichen einer nach den Regeln des Vertrages von Lissabon erfolgreichen EBI ansonsten in Hinkunft schwieriger möglich.

⁴ Vgl. STEIN/WENDA, ECI and the Member States: The Austrian Perspective, in Pichler, Modern transnational democracy: how the 2012 launch of the European citizens' initiative can change the world (2011), 91.

satoren sich an die Kommission um Hilfe wenden mussten, um ihr Online-Sammelsystem in Zusammenarbeit mit der Kommission in Luxemburg registrieren zu lassen.

Seit Wirksamwerden der EBI-Verordnung mit 1. April 2012 sah es über einen langen Zeitraum so aus, als wäre die EBI-Verordnung für unbestimmte Zeit «sakrosankt». Daran schien auch der Umstand nichts zu ändern, dass die Zahl der Registrierungen und noch mehr die Zahl der erfolgreich gewesenen Bürgerinitiativen weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Bisher haben es nur vier Initiativen⁵ geschafft, den vom Vertrag von Lissabon geforderten Schwellwert zu überschreiten, wobei anzumerken ist, dass jeweils große Organisationen (z.B. die katholische Kirche oder die international vernetzte Gewerkschaftsbewegung) vielfältige Unterstützung leisteten.

Eine in den Jahren 2014 und 2015 gegenüber der Kommission artikulierte Initiative von Österreich⁶, Deutschland, Luxemburg und Finnland stellte darauf ab, Hinweise auf Unzukömmlichkeiten in einen Evaluierungsbericht der Kommission⁷ einfließen zu lassen, der mit 31. März 2015 abzuschließen war. Aufgrund der darin enthaltenen Ergebnisse war eine Anpassung der EBI-Verordnung («Amendment») plötzlich nicht mehr kategorisch auszuschließen.

2. Entwurf einer neuen Verordnung

Nach Vorlage des genannten Berichts der Kommission analysierten weitere Organe und Einrichtungen der EU sowie Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft die EBI und zeigten ebenfalls die Notwendigkeit einer Novellierung der EBI-Verordnung auf.⁸ Im Einklang mit den Prioritäten der Europäischen Kommission (Priorität 10: «Union des demokratischen Wandels») ist im Jahr 2017 in Bezug auf die EBI große Bewegung entstanden. Seitens der Kommission wurde den Mitgliedstaaten am 19. September 2017 ein Vorschlag für eine neue Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative⁹ vorgelegt, der erstmals am 29. September 2017 auf Ebene des Rates in der «General Affairs Group» (GAG) behandelt wurde und aktuell unter bulgarischem Ratsvorsitz weiter diskutiert wird. Auf Ebene des Parlaments wurde der Entwurf dem «Committee on Constitutional Affairs (AFCO)» und dem «Committee on Petitions (PETI)» am 28. November 2017 präsentiert. Mit dem Vorschlag einer neuen EBI-Verordnung werden wesentliche Bedenken zerstreut, die Österreich immer wieder geäußert hat.

Der EBI-Entwurf sieht insbesondere folgendes vor:

- Harmonisierung des Mindestalters zur Unterstützung einer EBI durch allgemeine Absenkung des Alters auf 16 Jahre (Art. 2);
- Stärkung der Unterstützungs- und Informationsarbeit der Europäischen Kommission für Initiatorinnen und Initiatoren; Schaffung einer interaktiven Plattform durch die Kommission zur Kommunikation der Zivilgesellschaft und der zuständigen Behörden (Art. 4);
- Neue Regelungen für Gruppen von Organisatorinnen und Organisatoren (Art. 5);
- Erleichterungen im Registrierungsprozess, insbesondere durch Ermöglichung einer «partiellen Registrierung» von Teilen einer EBI (Art. 6);

⁵ «Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden» (ECI(2017)000002), «Stop Vivisection» (ECI(2012)000007), «Einer von uns» (ECI(2012)000005) und «Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!» (ECI(2012)000003).

⁶ Vgl. dazu auch STEIN/WENDA, Online-Partizipation in der EU?-Erste Erfahrungen mit Europäischen Bürgerinitiativen aus Sicht Österreichs, Informatik 2014 (GI LNI), 1371.

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative (COM(2015) 145 final).

⁸ Vgl. insbesondere die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Oktober 2015 zur Europäischen Bürgerinitiative (P8_TA(2015)0382).

⁹ Dokument COM(2017) 482 final.

- Bereinigung des Fristengefüges; Ermöglichung eines späteren – innerhalb von drei Monaten gelegenen – Starts der Zwölf-Monats-Frist zum Sammeln von Unterstützungsbekundungen (Art. 8);
- Vereinfachungen bei den erforderlichen Datenangaben in den Mitgliedstaaten (Art. 9);
- Generelle Bereitstellung einer EDV-Plattform durch die Kommission, die – auf freiwilliger Basis – zum Sammeln von Unterstützungsbekundungen herangezogen werden kann, an Stelle eines in einem beliebigen Mitgliedstaat zu zertifizierenden Online-Sammelsystems (Art. 10);
- Ermöglichung einer digitalen Signatur (eID)¹⁰ in Verbindung mit dem von der Kommission bereitgestellten Online-Sammelsystem, so dass eine unterstützungswillige Person außer der digitalen Unterfertigung keine weiteren Angaben mehr machen muss (Art. 10);
- Verbesserungen in der Überprüfungsphase, insbesondere durch eine Verlängerung von drei auf fünf Monate und eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft (Art. 15).

Österreich hatte bereits kurz nach Beginn der Beratungen die Möglichkeit, sich bei mehreren Gelegenheiten aktiv in die Thematik einzubringen. Zunächst wurde einem der Autoren in seiner Eigenschaft als Leiter der Abteilung für Wahlangelegenheiten des Bundesministeriums für Inneres bei der Kommission eine Möglichkeit zur einem ausführlichen fachlichen Austausch¹¹ gegeben. Kurz darauf konnte der andere Autor als Vertreter der genannten BMI-Abteilung in einer Expertengruppe der Kommission die Anregungen noch vertiefen.¹²

3. Expertentreffen in Brüssel

Zum Thema EBI finden – unabhängig von den Beratungen auf Ratsebene – regelmäßige Treffen der Mitgliedstaaten im Rahmen einer von der Kommission koordinierten Expertengruppe statt. Nach einer Sitzung am 2. Juni 2017 wurde am 15. Dezember 2017 zu einer weiteren Sitzung nach Brüssel eingeladen, bei der aktuelle Entwicklungen im Bereich der Bürgerinitiativen erörtert wurden und die Kommission erstmals den Verordnungsentwurf präsentierte. Bei einer Tischarmfrage äußerten zahlreiche Delegationen Zustimmung zu den EBI-Reformplänen, es wurden jedoch auch Bedenken hinsichtlich einzelner Bestimmungen laut. So ist im Entwurf unter anderem beabsichtigt, dass unterstützungswillige Bürgerinnen und Bürger – bei der Abgabe der Unterstützungserklärung in Papierform wie auch online (ohne digitale Signatur) – nur mehr die letzten vier Ziffern der Nummer des Identitätsdokuments¹³ einzugeben haben, für den Fall, dass ein Mitgliedstaat überhaupt noch am Erfordernis der Angabe dieser Nummer festhält. Für Österreich würde eine solche Lösung eine weitgehende Umprogrammierung jener Software erforderlich machen, die für die Überprüfung von Unterstützungsbekundungen – im BMI «in-house» – im Jahr 2012 entwickelt wurde. Diese Software beruht darauf, dass aufgrund der Eingabe der Nummer eines Reisedokumentes die Daten einer im Identitätsdokumentenregister (IDR) erfassten Person – so vorhanden – «zurückgegeben» und mit den eingetragenen Angaben verglichen werden. Würde die im Entwurf skizzierte Lösung umgesetzt werden, so wäre nicht nur die 1:1-Überprüfung mit der Software nicht mehr möglich¹⁴, sondern es würden sich auch Nachteile für Organisatorinnen und Organisatoren ergeben, weil man in vielen Fällen, z.B. wegen Ungenauigkeit der Angaben, eine Unterstützungsbekundung nicht mehr eindeutig einer bestimmten Person zurechnen könnte. Neben Österreich äußerten mehrere andere Staaten den Wunsch, diese Einschränkung zu überdenken. Seitens der Kommission wurde hierzu auf die Folgediskussionen in der «General Affairs Group» des Rates verwiesen. Weitere von Mitglied-

¹⁰ Bislang waren elektronisch signierte Unterstützungsbekundungen de facto nicht möglich (vgl. STEIN/WENDA, *Reviewing the Regulation: The Future of European Citizens' Initiatives*, Independence Day: Time for a European Internet? Conference Proceedings 2015, 339).

¹¹ Der für österreichische Anliegen reservierte Termin bei der Kommission fand am 24. November 2017 in Brüssel statt.

¹² S. unten Punkt 3.

¹³ In Österreich: Reisepass oder Personalausweis.

¹⁴ In Österreich werden keine Stichproben («random sampling») durchgeführt, sondern alle Unterstützungsbekundungen überprüft.

staaten genannte Kritikpunkte umfassten insbesondere die geplante generelle Senkung des Mindestalters auf 16 Jahre, die Neuregelungen zur Zusammensetzung der Organisationskomitees¹⁵ und das Fristengefüge¹⁶.

4. Ausblick

Der Evaluierungsbericht der Kommission und zahlreiche weitere Untersuchungen und Stellungnahmen haben gezeigt, dass eine Weiterentwicklung der EBI ohne Änderung der entsprechenden Rechtsgrundlage nicht möglich ist. Auch einzelne richtungsweisende Entscheidungen – etwa des Europäischen Gerichtshofs vom 12. September 2017¹⁷ oder des Europäischen Ombudsmanns vom 4. Oktober 2017¹⁸ – prägen das derzeitige EBI-Gefüge und müssen zukünftig Berücksichtigung erfahren. Der Entwurf einer neuen «EBI-Verordnung» kann daher als wichtige Weiterentwicklung bezeichnet werden. Wie schon erwähnt, werden die Inhalte des Kommissionsvorschlages auf Ratsebene in der «General Affairs Group» diskutiert. Die unter estnischem Vorsitz begonnenen Verhandlungen werden seit 1. Jänner 2018 unter bulgarischem Vorsitz fortgesetzt. Nach Einschätzung der Kommission¹⁹ ist es wahrscheinlich, dass unter österreichischem Ratsvorsitz in der zweiten Jahreshälfte 2018 die Arbeiten an der neuen EBI-Verordnung in die Finalisierungsphase gelangen werden, um ein Inkrafttreten der neuen Verordnung im Jahr 2019 und das Wirksamwerden der neuen Regelungen ab 1. Jänner 2020 zu ermöglichen.

¹⁵ Nach einzelnen Ansichten sollten diese nicht politisch geprägt oder zusammengesetzt sein.

¹⁶ Für die Zertifizierung eines Online-Sammelsystems wollte ein Staat eine Verlängerung der Frist auf zwei Monate.

¹⁷ Der EuGH entschied am 12. September 2017, dass die Verweigerung der Registrierung der EBI «One million signatures for a Europe of solidarity» durch die Kommission zu Recht erfolgte, da die Voraussetzungen der EBI-Verordnung nicht erfüllt wurden (Fall C-589/15).

¹⁸ Zur EBI «Mutter, Vater, Kind» bestätigte der EU-Ombudsmann die Meinung der Kommission, dass nach derzeitiger Lesart der EBI-Verordnung die 12-Monats-Phase zum Sammeln von Unterstützungsbekundungen unmittelbar nach der Registrierung der EBI beginnen müsse und nicht später angesetzt werden könne (Fall 1086/2017/PMC). Gegen diese Ansicht wurde in der Vergangenheit nicht nur Skepsis mehrerer Staaten, darunter auch Österreich geäußert, sondern die Problematik soll im neuen EBI-Verordnungsentwurf in Art. 8 nunmehr einer Lösung zugeführt werden.

¹⁹ So geäußert im Rahmen der EBI-Expertengruppe am 15. Dezember 2017 in Brüssel.