

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative“

KOM(2010) 119 endg. — 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Hauptberichterstatte^rin: **Anne-Marie SIGMUND**

Der Rat und das Europäische Parlament haben am 27. April 2010 respektive 19. Mai 2010 beschlossen, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304, 1. Absatz, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

„Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative“

KOM(2010) 119 endg. — 2010/0074 (COD).

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 464. Plenartagung am 14./15. Juli 2010 (Sitzung vom 14. Juli) Frau Anne-Marie SIGMUND zur Hauptberichterstatte^rin und verabschiedete mit 155 Stimmen bei 4 Gegenstimmen folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Ausschuss begrüßt die grundsätzlichen Prinzipien des Vorschlags der Kommission, insbesondere den dreistufigen Ansatz von formeller Registrierung, inhaltlicher Zulässigkeitsprüfung und politischer Bewertung.

1.2 Der Ausschuss sieht seine Rolle in zwei Phasen: Erstens als „Facilitator“ beginnender Bürgerinitiativen, der es ihnen ermöglicht, sich zu vernetzen, eventuell zu treffen, etc. und zweitens als institutioneller Begleiter, der die Evaluierung einer erfolgreichen Initiative durch die Kommission mit einer Stellungnahme unterstützt, Anhörungen organisiert, etc. Daneben wird sich der Ausschuss auch an den Kommunikationskampagnen beteiligen.

1.3 Der Ausschuss schlägt jedoch unter anderem folgende Verbesserungen vor:

- ein klarer Bezug auch auf die Werte der Union als Ablehnungsgrund einer Registrierung;
- den Verzicht auf diverse Identifikationsnummern bei der Unterzeichnung einer Initiative;
- die Bezugnahme auf den Wohnort als Zuordnungsprinzip der Unterstützer;
- die Verlängerung der Dauer auf 18 Monate;
- die Entwicklung von Open-Source-Software zur Online-Sammlung;
- die Herabsetzung der Mindestanzahl der Mitgliedstaaten auf $\frac{1}{4}$;
- die Herabsetzung des Quorums für eine Zulässigkeitsprüfung auf 50 000 Unterzeichner;

— eine Überprüfung der Verordnung nach drei Jahren;

— die Einrichtung einer interinstitutionellen Kooperation.

2. Einleitung

2.1 Der Ausschuss begrüßt die grundsätzlichen Prinzipien des Verordnungsvorschlags der Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative. Diese Stellungnahme ergänzt die am 17. März 2010 angenommene Stellungnahme „Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon: Partizipative Demokratie und die europäische Bürgerinitiative (Artikel 11)“⁽¹⁾ und befasst sich nur mit jenen Punkten, die der Ausschuss noch für verbesserungswürdig hält.

2.2 Der Ausschuss weist insbesondere auf die Motive des Europäischen Konvents hin, der explizit im Rahmen des „Demokratischen Lebens der Union“ ein gegenüber dem Parlament und dem Rat gleichwertiges Agenda-Setting-Instrument für die Bürgerinnen und Bürger schaffen wollte.

3. Änderungswünsche am Verordnungsvorschlag

3.1 Registrierung einer geplanten Bürgerinitiative (Art. 4)

3.1.1 Dreistufiger Ansatz

Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich den von der Kommission vorgeschlagenen dreistufigen Ansatz einer

- formalen Registrierung einer Initiative,
- einer legalen Zulässigkeitsprüfung nach Erreichen eines Quorums sowie
- der politischen Bewertung einer erfolgreichen Initiative.

⁽¹⁾ Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene Zulässigkeitsprüfung direkt bei der Registrierung erscheint nicht sinnvoll, weil dadurch der Start mancher Vorlagen verzögert bzw. verhindert würde. Der Kommission kann auf diese Weise auch nicht der Vorwurf einer Vorab-Bewertung oder gar Zensur gemacht werden.

Der Ausschuss unterstreicht in diesem Zusammenhang, dass die Bürgerinitiative nicht nur ein innovatives, transeuropäisches und direkt-demokratisches Element ist, sondern auch ein ganz wesentliches Kommunikationsmittel zur Belebung der europäischen politischen Debatte darstellt. Nur so ist es möglich, verschiedenste Vorschläge und Ideen in den europäischen Diskurs einzuspeisen, die ansonsten nie das Stadium der Unterschriftensammlung erreichen würden, was schon einen Wert an sich darstellt.

3.1.2 Einzureichende Informationen

Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission bezüglich der einzureichenden Informationen (Anhang II). Dies ist im Interesse größtmöglicher Transparenz und damit Akzeptanz der geplanten Initiative. Die Nennung der konkreten Rechtsgrundlage sollte den Organisatoren freigestellt, aber nicht zwingend erforderlich sein.

3.1.3 Formale Registrierung

Der Ausschuss betrachtet die im Entwurf als Ablehnungsgrund für eine Registrierung bezeichneten Kriterien („unangemessen“, „missbräuchlich“, „fehlende Ernsthaftigkeit“) als nicht justiziabel. Dazu lassen diese Begriffe einen zu großen Interpretationsspielraum zu.

Der Ausschuss schlägt deshalb vor, dass bei der formalen Registrierung auf administrativem Weg lediglich zu prüfen ist, ob

- der Initiativvorschlag die „Einheit der Materie“ berücksichtigt, also nicht mehrere, unterschiedliche Anliegen in eine Vorlage zu verpacken versucht;
- keine für Einzelpersonen oder Gruppen diffamierende Formulierung enthält;
- nicht gegen die Grundrechtscharta und die Werte der Union (Art. 2 EUV) verstößt.

3.1.4 Rechtsmittel

Generell muss natürlich das Recht der Bürger auf gute Verwaltung (Art. 41 Grundrechtecharta) gewahrt werden. Bei der Ablehnung einer Registrierung könnten die Organisatoren in diesem Zusammenhang den Europäischen Ombudsmann anrufen, sowie, in letzter Konsequenz, selbstverständlich Rechtsmittel ergreifen.

Der Ausschuss ist der Auffassung, dass dies im Sinne der Transparenz in der Verordnung zumindest in der Begründung klar gestellt werden sollte.

3.1.5 Subsidiaritätsprüfung

Die von verschiedenen Seiten geforderte Verknüpfung mit dem Subsidiaritätsprinzip erscheint dem Ausschuss überflüssig. Diese

Prüfung wird von der Kommission in jedem Fall durchgeführt, sollte sie sich auf Anregung einer Bürgerinitiative dazu entschließen, einen Gesetzesvorschlag vorzulegen.

3.2 Sammlung von Unterstützungsbekundungen (Art. 5)

3.2.1 Identifikationsnummern

Nach Ansicht des Ausschusses werden in dem vorgeschlagenen Formular (Anhang III) unverhältnismäßig viele persönliche Daten abgefragt, was die Bereitschaft zur Unterschrift ohne Frage erschwert. Der Ausschuss spricht sich daher gegen die Forderung nach diesen Identifikationsnummern aus. Es ist unwahrscheinlich, dass Passanten auf der Strasse, die sich von einem Anliegen überzeugen lassen, entweder den Pass zücken oder eine Identifikationsnummer im Kopf haben. Der Ausschuss verweist auch auf die negative Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten⁽²⁾ in dieser Frage.

Da nicht alle Mitgliedstaaten diese Identifikationsnummern fordern oder kennen, und je nach Mitgliedstaat die unterschiedlichsten Dokumente gefordert werden⁽³⁾, würde dies zu einem Flickenteppich unterschiedlicher notwendiger Angaben führen, und somit nicht mehr gleiche Bedingungen für die Sammlung von Unterschriften gelten. Das Prinzip der Gleichbehandlung der europäischen Bürger würde verletzt, das Ziel muss jedoch ein einheitliches Verfahren sein.

Der Ausschuss ist deshalb der Ansicht, dass einzelne, für die Identitätsprüfung notwendige Angaben ausreichen müssen, also Namen, Adresse, Geburtsdatum und Staatsbürgerschaft. Hinzu kommt eine ehrenwörtliche Erklärung, dass die Initiative nur einmal unterschrieben wurde.

3.2.2 Wohnsitzprinzip

Generell sollten die EU-Bürger nach dem Wohnortsprinzip den jeweiligen Staaten zugezählt werden, in denen sie leben, unabhängig von ihrer Nationalität.

EU-Bürger, die ihren Wohnsitz in einem Drittstaat haben, würden nach ihrer angegebenen Nationalität zugeordnet.

3.2.3 Dauer

Nach Ansicht des Ausschusses, ist der von der Kommission geforderte Zeitraum von 12 Monaten zu kurz, um eine pan-europäische Initiative erfolgreich zu Ende zu bringen. Er hält deshalb an seiner Forderung von 18 Monaten fest.

3.3 Online-Sammelsysteme (Art. 6)

Der EWSA begrüßt ausdrücklich die vorgesehene Möglichkeit einer Online-Sammlung und teilt die Haltung der Kommission, dass die Sicherstellung derselben sorgfältigste Vorbereitungen erfordert. Angesichts der Tatsache, dass es weltweit bislang keine vergleichbaren Systeme für das Unterschriftensammeln in Initiativprozessen gibt (im Unterschied zu den rechtlich viel unverbindlicheren Massenpetitionen), sind nach Ansicht des Ausschusses folgende Aspekte zu prüfen:

⁽²⁾ Stellungnahme vom 21. April 2010 über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative (Quelle: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>)

⁽³⁾ Allgemeine Ausrichtung zu einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative (10626/2/10 REV 2)

- Die Kommission muss die Entwicklung quelloffener Software für Online-Initiativen fördern und allgemein zur Verfügung stellen.
- Die Initiatoren müssten diese Software im dem Mitgliedstaat, in dem die mit Hilfe des Online-Sammelsystems ermittelten Daten gespeichert werden, zertifizieren lassen.
- Zusätzliche elektronische Identitätsmerkmale, etwa durch eine Verifizierungsmail, sollten eine einwandfreie Überprüfung ermöglichen können.
- Durch eine anklickbare Box würde ein Unterzeichner bestätigen, dass nur eine Unterschrift geleistet wurde.

3.4 Mindestanzahl der Unterzeichner pro Mitgliedstaat (Art. 7)

3.4.1 Anzahl der Mitgliedstaaten

Der EWSA bleibt bei seinem Vorschlag von $\frac{1}{4}$ der Mitgliedstaaten. Damit wird im Sinne der Gleichwertigkeit von Parlament und Bürgerschaft das gleiche Prinzip angewendet, das bei der Bildung europäischer Parteien zu berücksichtigen ist⁽⁴⁾. Es kann nicht sein, dass bei einer europäischen Bürgerinitiative höhere Hürden gelegt werden als bei der Registrierung einer europäischen Partei.

3.4.2 Anzahl der Unterzeichner pro Mitgliedstaat

Der Ausschuss begrüßt ausdrücklich das vorgeschlagene Mindestzahl-System (Anhang I) und dessen degressiv proportionalen Ansatz.

Nach dem Wohnortsprinzip (siehe 3.2.2) sollten auch Doppelstaatler oder in anderen Mitgliedstaaten lebende EU-Bürger im Lande ihres angegebenen Wohnorts gezählt werden. Der eventuell auftretende Fall von doppelt geleisteten Unterschriften dürfte sich in der Praxis in engen Grenzen halten und damit das Instrument in seiner Gesamtheit nicht in Frage stellen.

3.5 Entscheidung über die Zulässigkeit einer geplanten Bürgerinitiative (Art. 8)

3.5.1 Anzahl erforderlicher Unterschriften

Der Ausschuss unterstützt den dreistufigen Ansatz der Kommission. Allerdings ist die von der Kommission genannte Zahl von 300 000 Unterschriften für die Zulässigkeitsprüfung viel zu hoch. Dies stellt einen erheblichen Aufwand für die Organisatoren dar. Ebenso hoch dürfte die Frustration bei Unterzeichnern ausfallen, wenn ihnen mitgeteilt wird, dass die Initiative gar nicht zulässig ist.

Die Zulässigkeitsprüfung sollte nach Erreichen von 50 000 Unterschriften aus drei Mitgliedstaaten (und ohne Verifizierung) erfolgen und spätestens nach zwei Monaten abgeschlossen wer-

den. Während dieses Zeitraumes können die Organisatoren ihre Sammlung fortsetzen.

3.6 Überprüfung und Zertifizierung von Unterstützungsbekundungen durch die Mitgliedstaaten (Art. 9)

Der Ausschuss unterstützt die Zulässigkeit von Stichproben bei der Auswertung.

3.7 Vorlage einer Bürgerinitiative bei der Kommission (Art. 10)

Im Interesse größtmöglicher Transparenz sollte jeder Unterzeichner sich informieren können, wer organisatorisch und finanziell hinter der Initiative steht. Der Ausschuss wiederholt daher seine Forderung, dass der Organisator bei Abgabe der Unterschriften ebenfalls Informationen über Formen der Finanzierung und Unterstützung einer Bürgerinitiative angeben sollte.

3.8 Überprüfung einer Bürgerinitiative durch die Kommission (Art. 11)

3.8.1 Gleichstellung zum Verfahren bei Initiativen des Parlaments oder des Rates

Der Ausschuss fordert, dass Bürgerinitiativen von der Kommission in gleicher Weise behandelt werden wie Initiativen, die von Parlament oder Rat nach Artikel 225 AEUV respektive Artikel 241 AEUV vorgeschlagen werden. Sie sollten den gleichen Stellenwert erhalten.

3.8.2 Recht auf eine öffentliche Anhörung

Da es sich bei der EU-Bürgerinitiative auch um ein Kommunikationsmittel handelt, das den Dialog zwischen den Bürgern und der EU-Kommission fördern soll, ist nach Vorlage einer erfolgreichen Bürgerinitiative eine öffentliche Anhörung zu organisieren. Der EWSA ist bereit, dabei behilflich zu sein bzw. eine solche Anhörung zu organisieren; damit nimmt der Ausschuss seine Brückenfunktion zwischen der EU und den Bürgerinnen und Bürgern wahr.

3.8.3 Information der beratenden Einrichtungen

Die Mitteilung der Kommission über ihr weiteres Vorgehen sollte ebenfalls an den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen gerichtet sein.

3.9 Überprüfungsklausel (Art. 21)

Angesichts fehlender Erfahrungswerte mit diesem neuen, transnationalen Instrument empfiehlt der Ausschuss, diese Verordnung schon nach drei Jahren einer Überprüfung zu unterziehen. Hierbei sollte der Ausschuss von der Kommission ebenfalls konsultiert werden.

3.10 Inkrafttreten der Verordnung (Art. 22)

Der Ausschuss unterstützt die von der Kommission vorgeschlagenen Fristen zum Inkrafttreten der Verordnung, selbst wenn z.B. noch nicht alle Details der Online-Sammlung von Unterschriften festgelegt wurden. Die Erwartungen der Bürger an dieses neue Instrument sind jedoch so hoch, dass es so schnell wie möglich in Kraft treten sollte.

⁽⁴⁾ Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung. ABl. L 297 vom 15.11.2003

3.11 *Andere offene Fragen*

3.11.1 *Finanzielle Unterstützung*

Der Ausschuss erneuert seine Forderung, dass eine Bürgerinitiative, die die Zulassungsprüfung bei 50 000 Unterschriften überstanden hat, eine gewisse finanzielle Unterstützung durch die Kommission erhält.

3.11.2 *Übersetzung*

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass schon bei der Registrierung einer Initiative die kurze Zusammenfassung des Anliegens (insgesamt laut Anhang II lediglich 800 Zeichen) von den Diensten der Kommission in alle Amtssprachen übersetzt werden sollte.

Nach Einreichung der ersten 50 000 Unterschriften und formeller Zulassung sollte die Kommission sich verpflichten, den gesamten registrierten Initiativtext in die Amtssprachen der Union übersetzen lassen.

4. *Spezifische Vorschläge des EWSA*

Der Ausschuss verweist auf die in seiner oben zitierten Stellungnahme vom 17. März 2010 gemachten Angebote, die im Folgenden präzisiert werden:

4.1 *Kommunikation und Information*

Der Ausschuss betont die Notwendigkeit einer ausführlichen Kommunikationskampagne, sobald die Verordnung in Kraft getreten ist. Hierbei sollten die EU-Institutionen zusammenarbeiten und sich abstimmen. Der Ausschuss arbeitet bereits an einer Info-Broschüre, die Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft die neuen Möglichkeiten der Bürgerinitiative erklären und näherbringen soll, aber auch Konsultation und zivilen Dialog behandelt. Des Weiteren plant der Ausschuss eine Konferenz der betroffenen Stakeholder, sobald die Verordnung verabschiedet wurde. Weitere Initiativen könnten sich etwa an Schulen richten, um gerade die junge Generation zu sensibilisieren.

4.2 *Interinstitutionelle Kooperation*

Es ist wichtig, dass das mit der Bürgerinitiative befasste Personal der Institutionen und beratenden Einrichtungen der EU sich eng abstimmt und koordiniert, um dem Informationsbedürfnis der Bürger effizient gerecht zu werden. Dieser unter Respekt der jeweiligen Kompetenzen zu erzielende Synergieeffekt ist in der Tat notwendig, wenn man will, dass die Bürgerinitiative ein effektives Werkzeug im Dienste eines europäischen Modells moderner Demokratie wird.

4.3 *Beteiligung des Ausschusses*

Der Ausschuss sieht seine Rolle in zwei verschiedenen Phasen:

4.3.1 *Phase 1: Der Ausschuss als „Facilitator“*

In Vorbereitung oder während einer laufenden Initiative ist der Ausschuss bereit, als Plattform für Dialog und Information ein „Facilitator“ zu sein, der es Bürgerinitiativen ermöglicht, sich zu vernetzen, eventuell zu treffen, etc., ohne dass dies den Ausschuss vorab in Bezug auf den Inhalt der Initiative festlegt.

4.3.2 *Phase 2: Der Ausschuss als institutioneller Begleiter*

In Wahrnehmung seiner Kernfunktion - der Beratung von Kommission, Parlament und Rat - kann der Ausschuss in dieser Phase ein institutioneller Begleiter einer Bürgerinitiative sein.

So bietet er an, die Kommission in ihren internen Beratungen und ihrer Meinungsbildung zu einer erfolgreichen Initiative durch eine Stellungnahme zu unterstützen. Er ist ebenfalls bereit, seine Infrastruktur für die Organisation von Anhörungen einer erfolgreichen Initiative zur Verfügung zu stellen.

4.3.3 *Stärkung vorhandener Strukturen*

Diese und die in der Stellungnahme vom 17. März 2010 gemachten Angebote bedürfen gegebenenfalls einer Stärkung der schon vorhandenen Strukturen im Ausschuss und könnten auch zusätzliche Ressourcen notwendig machen, um adäquat reagieren zu können.

Brüssel, den 14. Juli 2010

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Mario SEPI
