

## Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Europäische Bürgerinitiative (Überarbeitung)“

(Initiativstellungnahme)

(2016/C 389/05)

**Berichterstatter: Antonio LONGO**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 21. Januar 2016 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Die Europäische Bürgerinitiative (Überarbeitung)“.

(Initiativstellungnahme)

Der mit den Vorarbeiten beauftragte Unterausschuss nahm seine Stellungnahme am 17. Mai 2016 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 518. Plenartagung am 13./14. Juli 2016 (Sitzung vom 13. Juli) mit 107 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 1 Enthaltung folgende Stellungnahme:

### 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Vier Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative (EBI) bekräftigt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA), dass die Bürgerinnen und Bürger eine zentrale Rolle im europäischen Projekt spielen und dass dieses Instrument dazu beitragen kann, das Demokratiedefizit zu beheben, indem es die aktive Bürgerschaft und die partizipative Demokratie fördert.

1.2. Der EWSA teilt die bereits vom Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und der Europäischen Bürgerbeauftragten formulierten Standpunkte und vertritt die Auffassung, dass die EBI wegen einer überarbeitungsbedürftigen Verordnung ihr Potenzial nicht voll entfalten konnte.

1.3. Der EWSA hat nämlich erhebliche Probleme technischer, rechtlicher und bürokratischer Natur wie auch eine offenkundige aus ihren Zuständigkeiten resultierende Überlastung der Europäischen Kommission festgestellt, wodurch eine umfassende Verbreitung, Umsetzung und Weiterverfolgung erfolgreicher Initiativen verhindert werden.

1.4. Im Hinblick auf die Überarbeitung der Verordnung schlägt der Ausschuss folgende Maßnahmen vor:

1.4.1. Den Bürgerausschüssen sollte es ermöglicht werden, die Sammlung von Unterstützungsbekundungen zu einem Zeitpunkt ihrer Wahl einzuleiten.

1.4.2. Den Bürgerausschüssen sollte rechtliche Anerkennung verliehen werden, um die rechtliche Haftung für Organisatoren nach dem Vorbild der Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit zu begrenzen.

1.4.3. Es sollte eine einzige physische und virtuelle Anlaufstelle geschaffen werden, wo die Bürger Informationen erhalten und über die Einreichung von Initiativen aufgeklärt werden können.

1.4.4. Die Vorschläge zur Herabsetzung des Mindestalters für die Unterstützung von und die Teilnahme an einer EBI sollten, wie es das EP und der AdR fordern, geprüft werden.

1.4.5. Der offenkundige Interessenkonflikt innerhalb der Kommission sollte durch die Trennung ihrer Rollen als „institutionelle Impulsgeberin“ und „Richterin“ gelöst werden. In diesem Sinne bekräftigt der EWSA seine Bereitschaft, sein Engagement hinsichtlich der bereits laufenden Initiativen fortzusetzen und kommt naturgemäß als Mittler und institutioneller Impulsgeber infrage.

1.4.6. Es sollten adäquate Folgemaßnahmen zu den erfolgreichen Initiativen dadurch sichergestellt werden, dass die Kommission dazu aufgerufen wird, einen Legislativvorschlag innerhalb von 12 Monaten nach Ablauf der Kampagne zu erarbeiten bzw. die Entscheidung, keinen Vorschlag vorzulegen, hinreichend zu begründen. Der EWSA ist der Ansicht, dass das Europäische Parlament bei Ausbleiben eines Vorschlags im Sinne von Artikel 225 AEUV Druck auf die Kommission ausüben sollte.

1.5. Der EWSA unterstreicht, dass einige Probleme keine Überarbeitung der Verordnung erfordern und deshalb unverzüglich angegangen werden sollten, um potenzielle Unterstützer nicht zu entmutigen. Um dieses Instrument wirksamer und benutzerfreundlicher zu gestalten, regt der Ausschuss die Umsetzung folgender Maßnahmen an:

1.5.1. Die Kommission sollte im Interesse eines transparenteren Anmeldeverfahrens klare und einfache Regeln festlegen sowie ausführliche Antworten und mögliche Lösungen liefern, wenn eine Initiative als unzulässig erachtet wird, wobei die Ausschüsse die Möglichkeit erhalten sollten, diese Initiative umzugestalten und erneut zu präsentieren.

1.5.2. Die Kommission muss die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten fortsetzen, um das für die Datensammlung vorgesehene System nationaler Bestimmungen zu vereinfachen, zu verschlanken und zu vereinheitlichen. Es wird insbesondere vorgeschlagen, die Anforderungen hinsichtlich persönlicher Identitätsnachweise zu begrenzen und es allen Bürgern zu ermöglichen, die Initiativen des jeweiligen Wohnsitzlands zu unterzeichnen.

1.5.3. Die kostenlose Software für die Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen (OCS) <sup>(1)</sup> sollte auf Dauer zur Verfügung stehen, um die Sammlung und Katalogisierung der Unterstützungsbekundungen sowie ihre Überprüfung durch die nationalen Behörden zu vereinfachen. Darüber hinaus sollte dieses Instrument auch für Personen mit Behinderungen zugänglicher gestaltet werden.

1.6. Um die EBI grundsätzlich stärker zu verbreiten und zu etablieren, spricht der EWSA folgende Empfehlungen aus:

1.6.1. Die Aufklärung und Sensibilisierung der Bürger bezüglich der EBI sollten durch Ad-hoc-Kampagnen verstärkt werden, um den Bürgerausschüssen die Möglichkeit zu geben, die Unterzeichner über die erreichten Ergebnisse zu informieren — vor allem im Rahmen eines größeren Engagements der Kommission für die Veröffentlichung der Folgemaßnahmen zu erfolgreichen Initiativen.

1.6.2. Die Mehrsprachigkeit sollte sichergestellt sein. Darüber hinaus sollten Methoden zur Verknüpfung zwischen der Online-Unterschriftensammlung und den sozialen und digitalen Medien ausgelotet werden, um ein immer größeres Publikum zu erreichen.

1.6.3. Es sollte gewährleistet werden, dass grundsätzlich alle EU-Bürgerinnen und Bürger eine EBI auf den Weg bringen können und dass die wesentlichen Ausgaben im Rahmen der Kampagne für den Fall gedeckt werden, dass eine EBI formell registriert wurde.

1.7. Der EWSA schlägt vor, ein institutionelles Forum für die Beteiligung der europäischen Bürger einzurichten, das dann nach dem Vorbild des Europäischen Migrationsforums ein ständiges Diskussionsforum innerhalb des Ausschusses werden und damit den mit dem Tag der europäischen Bürgerinitiative eingeschlagenen Weg fortsetzen sollte. Das Thema könnte Gegenstand eines spezifischen und detaillierteren Vorschlags seitens des Ausschusses sein, das in einer Initiativstellungnahme auf Ad-hoc-Basis behandelt würde.

## 2. Einleitung

2.1. Die Europäische Bürgerinitiative wurde durch den Vertrag von Lissabon <sup>(2)</sup> als innovatives Instrument der partizipativen transnationalen Demokratie eingeführt. Die Europäische Bürgerinitiative macht es möglich, dass 1 Million EU-Bürgerinnen und -Bürger aus mindestens sieben EU-Ländern die Europäische Kommission aufrufen können, einen Rechtsakt in Bereichen vorzuschlagen, in denen die EU zuständig ist. Die Bürger sollen aktiv in den Beschlussfassungsprozess der EU eingebunden werden, indem ihnen indirekt ein legislatives Initiativrecht an die Hand gegeben wird.

2.2. Die Regeln und Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative sind in einer EU-Verordnung geregelt, die am 16. Februar 2011 vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union verabschiedet wurde und am 1. April 2012 in Kraft trat <sup>(3)</sup>.

2.3. Jeder EU-Bürger, der das für die Wahlen zum Europäischen Parlament erforderliche Mindestalter erreicht hat, kann eine Initiative organisieren <sup>(4)</sup>. Bürgerinitiativen können nicht von Organisationen geleitet werden. Eine Organisation kann jedoch eine Initiative fördern oder unterstützen, sofern dies in voller Transparenz geschieht.

<sup>(1)</sup> „OCS“ ist die Abkürzung für „Online Collection Software“, ein von der Europäischen Kommission kostenlos zur Verfügung gestelltes Instrument zur Online-Datensammlung. Dieses Programm vereinfacht sowohl die Erhebung der Daten als auch ihre Überprüfung durch nationale Stellen. Die OCS steht zudem im Einklang mit der Verordnung (EU) 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Durchführungsverordnung (EU) 1179/2011 der Kommission. <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/description>.

<sup>(2)</sup> Art. 11 Abs. 4 EUV und Art. 24 Abs. 1 AEUV.

<sup>(3)</sup> Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome.?lg=de>.

<sup>(4)</sup> In der Regel liegt das Mindestalter bei 18 Jahren mit Ausnahme von Österreich, wo das Wahlalter 16 Jahre beträgt.

2.4. Das Verfahren für die EBI lässt sich in drei Phasen zusammenfassen:

2.4.1. In der Startphase erfolgen die Bildung eines „Bürgerausschusses“<sup>(5)</sup>, die offizielle Registrierung der Initiative<sup>(6)</sup> nach vorheriger Bewertung der Zulässigkeit durch die Kommission<sup>(7)</sup> und die Zertifizierung des Online-Sammelsystems<sup>(8)</sup>.

2.4.2. In der Phase der Sammlung müssen in mindestens sieben EU-Mitgliedstaaten 1 Million „Unterstützungsbekundungen“ (Unterschriften) innerhalb eines Zeitraums von höchstens 12 Monaten gesammelt werden<sup>(9)</sup>. Das Ergebnis muss von den zuständigen nationalen Behörden bescheinigt werden<sup>(10)</sup>.

2.4.3. In der Phase der Vorlage prüft die Kommission die Initiative nach vorherigem Treffen mit den Organisatoren und einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament. Die Kommission hat drei Monate Zeit, um in Form einer Mitteilung zu reagieren und zu entscheiden, ob sie den Vorschlag annimmt und somit das Rechtsetzungsverfahren in Gang setzt.

### 3. Die ersten vier Jahre der Europäischen Bürgerinitiative

3.1. Bislang haben über 6 Millionen Unionsbürger eine EBI unterzeichnet. Obwohl 56 Initiativen eingereicht wurden, sind nur 36 von der Kommission registriert worden, von denen wiederum nur drei mindestens 1 Million Unterschriften bekommen haben<sup>(11)</sup>. Keine erfolgreiche Initiative hat bislang zu einem neuen Legislativvorschlag geführt, auch wenn die Europäische Kommission in einigen Fällen dem Standpunkt der Öffentlichkeit zu spezifischen Aspekten Rechnung getragen hat.

3.2. Die beträchtlichen Schwierigkeiten, auf die die Organisatoren in technischer, rechtlicher und bürokratischer Hinsicht gestoßen sind, und die dürftigen legislativen Auswirkungen der erfolgreichen Initiativen haben die Glaubwürdigkeit der EBI untergraben. Dies zeigt sich am drastischen Rückgang der registrierten Initiativen, die von 16 im Jahr 2012 auf fünf im Jahr 2015 gefallen sind<sup>(12)</sup>, und der Anzahl gesammelter Unterstützungsbekundungen, die von über 5 Millionen im Jahr 2012 auf einige Tausende in 2015 sanken<sup>(13)</sup>.

3.3. Im Laufe dieser vier Jahre haben zahlreiche Organisatoren und Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft<sup>(14)</sup> die Unzulänglichkeiten und die Starrheit eines Instruments moniert, das eigentlich klar, einfach und benutzerfreundlich sein sollte. Derartige Aussagen wurden auch in einer vom EWSA am 22. Februar 2016 veranstalteten öffentlichen Anhörung bekräftigt.

<sup>(5)</sup> Der Bürgerausschuss muss sich aus mindestens sieben EU-Bürgern und -Bürgerinnen zusammensetzen, die in mindestens sieben verschiedenen Mitgliedstaaten wohnen.

<sup>(6)</sup> Die Beschreibung der Initiative darf höchstens 800 Zeichen umfassen (100 für die Bezeichnung, 200 für die Beschreibung und 500 für die Einzelheiten zu den Zielen).

<sup>(7)</sup> Verordnung (EG) Nr. 211/2011, Art. 4. Abs. 2. Vor der offiziellen Registrierung der Initiative und ihrer Aufnahme auf dem Internetportal der Kommission, hat diese zwei Monate Zeit, um zu prüfen, ob: 1) der Bürgerausschuss gebildet und die Kontaktpersonen benannt wurden; 2) die Initiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt vorzulegen, um die EU-Verträge umzusetzen; 3) die Initiative nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist; 4) die Initiative nicht offenkundig gegen die vertraglich verankerten Werte der Union verstößt. Die Entscheidung, eine geplante Initiative zu registrieren oder nicht, basiert auf rechtlichen Gründen und kann daher angefochten werden. Wenn die Kommission die Registrierung ablehnt, informiert sie die Organisatoren über die Gründe der Ablehnung und alle möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die ihnen zur Verfügung stehen. Dazu gehört u. a. die Möglichkeit, den Europäischen Gerichtshof anzurufen oder beim Europäischen Bürgerbeauftragten Beschwerde (über Missstände) einzureichen.

<sup>(8)</sup> Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Art. 6. Gemäß der Verordnung sind dafür die Behörden des jeweiligen Mitgliedstaats zuständig, in dem die Unterstützungsbekundungen gesammelt werden.

<sup>(9)</sup> Nach Maßgabe der Verordnung muss eine Mindestzahl an Unterschriften pro Land im Verhältnis zur Einwohnerzahl erreicht werden <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories.?lg=de>.

<sup>(10)</sup> Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Art. 15.

<sup>(11)</sup> Die erfolgreichen Initiativen sind: „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware“, „Stop Vivisection“, „Einer von uns“: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful?lg=de>.

<sup>(12)</sup> Die Zahl der registrierten Initiativen ist im Laufe der Jahre schrittweise zurückgegangen: 16 in 2012, 9 in 2013, 5 in 2014 und 5 in 2015.

<sup>(13)</sup> Die in den letzten drei Jahren zur Unterstützung einer EBI gesammelten Unterschriften verweisen unmissverständlich auf einen Rückgang der Beteiligung und des Interesses aufseiten der Bürger. 2013 wurden 5 402 174 Unterschriften gesammelt, 2014 waren es 628 865 und 2015 lediglich 8 500.

<sup>(14)</sup> C. Berg, J. Tomson, *An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, 2014. <http://ecithatworks.org/>.

3.4. Im Februar 2015, also drei Jahre nach Inkrafttreten der EBI-Verordnung, hat das Europäische Parlament eine Studie<sup>(15)</sup> über den Stand der Umsetzung der Verordnung vorgelegt und eine Überarbeitung gefordert. Die Schlussfolgerungen dieser Studie wurden im Oktober 2015 in einer Entschließung<sup>(16)</sup> aufgegriffen, mit der das Parlament diese Forderung formell an die Kommission gestellt und entsprechende klare und präzise Vorschläge vorgelegt hat.

3.5. Die Europäische Bürgerbeauftragte verfasste im März 2015 infolge einer Untersuchung, mit der das tatsächliche Funktionieren des EBI-Verfahrens sowie Rolle und Verantwortlichkeiten der Kommission geprüft werden sollten, Leitlinien zur Verbesserung der Initiative<sup>(17)</sup>.

3.6. Der Ausschuss der Regionen verabschiedete im Oktober 2015 eine Stellungnahme, in der auch er eine rasche und substantielle Überarbeitung der Verordnung befürwortet<sup>(18)</sup>.

3.7. Die Kommission hat als Reaktion auf zahlreiche Ersuchen um Änderung der Verordnung im April 2015, wie in der Verordnung vorgesehen, einen Bericht<sup>(19)</sup> über die bisher erzielten Ergebnisse und anschließend im Februar 2016 Folgemaßnahmen<sup>(20)</sup> zu den vom Parlament eingereichten Vorschlägen veröffentlicht. In beiden Fällen hat die Kommission jedwede Möglichkeit einer kurzfristigen Überarbeitung der geltenden Verordnung mehrfach abgelehnt, obwohl sie die verschiedenen Schwierigkeiten der EBI-Organisatoren anerkennt und mit etwaigen Verbesserungen bei der Umsetzung des bestehenden Regelungsrahmens einverstanden ist.

3.8. Mittlerweile besteht breiter Konsens unter den europäischen Institutionen, den Organisatoren und den Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft darüber, dass die EBI trotz einiger positiver Ergebnisse immer noch weit davon entfernt ist, ihr volles Potenzial in Gestalt politischer Vorschläge und aktiver Teilhabe der Bürger zur Entfaltung gebracht zu haben.

3.9. Die Hauptkritikpunkte, die unisono von den Institutionen und Interessenträgern vorgebracht wurden, lauten:

3.9.1. Geringes Wissen und Bewusstsein der Bürger und der einzelstaatlichen Institutionen bezüglich des Instruments EBI<sup>(21)</sup>.

3.9.2. Die Bürgerausschüsse sind auf zahlreiche technische, rechtliche und bürokratische Hindernisse bei der Registrierung und Sammlung von Unterstützungsbekundungen gestoßen, durch die der Ausgang der Initiative selbst aufs Spiel gesetzt wurde.

3.9.3. Die Bürger, die eine Initiative unterzeichnen wollten, stießen auf zahlreiche Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den einzelnen nationalen Datenschutzgesetzen.

3.9.4. Die wenigen erfolgreichen Initiativen wurden von der Kommission nicht bei der Ausarbeitung neuer Legislativvorschläge sondern nur bei indirekt mit ihnen verbundenen Legislativvorschlägen berücksichtigt.

3.10. Die größten Schwierigkeiten, auf die Bürgerausschüsse stoßen, sind bei genauerer Betrachtung folgende Elemente:

3.10.1. Bürgerausschüsse sind rechtlich nicht anerkannt; dies beeinträchtigt andere wichtige praktische Aspekte der EBI wie das „Fundraising“ oder die bloße Eröffnung eines Girokontos. Darüber hinaus wirkt die Tatsache abschreckend, dass die Organisatoren persönlich haften „für alle Schäden, die sie bei der Organisation einer Bürgerinitiative verursachen“<sup>(22)</sup>.

<sup>(15)</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, *Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative. Die Erfahrung der ersten drei Jahre*, 2015. <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/home.html>.

<sup>(16)</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Oktober 2015 zur europäischen Bürgerinitiative (2014/2257(INI)). Berichtersteller: Schöpflin.

<sup>(17)</sup> Fall: OI/9/2013/TN. Geöffnet am 18.12.2013; Entscheidung vom 4.3.2015. <http://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/decision.faces/de/59205/html.bookmark>.

<sup>(18)</sup> Ausschuss der Regionen. Stellungnahme zum Thema *Europäische Bürgerinitiative* (Abl. C 423 vom 17.12.2015, S. 1).

<sup>(19)</sup> Bericht COM(2015) 145 final, Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative, 2015.

<sup>(20)</sup> *Follow up to the European Parliament resolution on the European Citizens' Initiative*, von der Kommission am 2. Februar 2016 angenommen.

<sup>(21)</sup> Eurobarometer-Umfrage *The promise of EU*, September 2014, S. 51.

<sup>(22)</sup> Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Art. 13. Hier ist an das Risiko von Fehlern bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu denken.

3.10.2. Die Zulassungsvoraussetzungen für EBI werden viel zu streng ausgelegt. Rund 40 % der Initiativen wurden von der Europäischen Kommission in der ersten Verfahrensphase, der sog. Registrierung der Initiative, für unzulässig erklärt<sup>(23)</sup>. Das Europäische Parlament hält es für angezeigt, den internen Interessenkonflikt der Europäischen Kommission genauer zu untersuchen, welche einerseits gehalten ist, die Organisatoren zu informieren und eine Bewertung der Zulässigkeit der Initiative vorzunehmen, und andererseits Adressatin eben dieser Initiative ist<sup>(24)</sup>.

3.10.3. Überschneidungen im Zeitplan einer EBI. Die für die Zertifizierung der Online-Sammelsysteme in jedem Mitgliedstaat erforderlichen Zeiträume verringern die ohnehin schon kurze Frist von zwölf Monaten für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen.

3.10.4. Fehlen einer angemessenen Unterstützung durch die Kommission vor allem in den Phasen des Anlaufens und der Durchführung einer Initiative. Eingehender untersucht werden sollten der Hosting-Service und die OCS, die von der Kommission kostenlos angeboten werden, sowie die Schwierigkeiten der Organisatoren bei der Erstellung und Verbreitung von Dokumenten in mehreren Sprachen.

3.10.5. Die Durchführung einer EBI ist eine kostspielige Angelegenheit. Dies zeigt die Tatsache, dass die drei erfolgreichen Initiativen auf die technische, organisatorische und finanzielle Unterstützung durch große zivilgesellschaftliche Organisationen zählen konnten. Um das Grundprinzip der Europäischen Bürgerinitiative nicht auszuhöhlen, halten es viele Organisatoren für notwendig, auf Unionsebene stärkere Unterstützung für den Start der Kampagne zu erhalten.

3.10.6. Mangelnde Flexibilität bei der Sammlung und Verarbeitung personenbezogener Daten. In einigen Mitgliedstaaten haben die einschlägigen Vorschriften letztlich Menschen davon abgehalten, neue Initiativen zu organisieren bzw. an diesen teilzunehmen. Außerdem sehen die Gesetze für die Datenerhebung in einigen Ländern vor, dass nur die Stimmen der auf dem nationalen Hoheitsgebiet wohnhaften Bürger berücksichtigt werden, womit de facto 11 Millionen Personen das Recht auf Teilnahme vorenthalten wird<sup>(25)</sup>.

3.10.7. Geringe Einbeziehung der Organisatoren in die Folgemaßnahmen. Die Treffen und Anhörungen scheinen angesichts der geringen Folgemaßnahmen zu erfolgreichen Initiativen nicht auszureichen, damit die Kommission einen konkreten Legislativvorschlag erarbeitet.

3.11. 2016 ist für die EIB im Rahmen des Prozesses, der zu ihrer Überarbeitung führen könnte, ein entscheidendes Jahr. Mit dieser Stellungnahme will der EWSA zu diesem Prozess beitragen — unter Berücksichtigung der enormen nicht ausgeschöpften Potenziale eines derart wichtigen und innovativen Instruments in den europäischen Entscheidungsverfahren und im Hinblick auf eine echte europäische Bürgerschaft.

#### 4. Der EWSA und die Europäische Bürgerinitiative

4.1. Als Brücke zwischen den europäischen Institutionen und der organisierten Zivilgesellschaft ist der EWSA an der Debatte über die EBI von Anfang an beteiligt gewesen. Davon zeugen die bislang verabschiedeten Stellungnahmen<sup>(26)</sup> und die Einsetzung einer Ad-hoc-Gruppe, die die Entwicklung und Umsetzung dieses Rechts kontinuierlich mitverfolgt<sup>(27)</sup>.

4.2. Darüber hinaus war der Ausschuss in seiner Doppelrolle als Katalysator für Initiativen und als institutioneller Impulsgeber aktiv am Prozess der Entwicklung der EBI<sup>(28)</sup> beteiligt. Zu den Initiativen und Zuständigkeiten des EWSA zählen u. a.:

4.2.1. der jährlich stattfindende „Tag der Europäischen Bürgerinitiative“, an dem gemeinsam mit allen beteiligten Akteuren der Stand der Umsetzung und die Wirksamkeit der Bürgerinitiative analysiert werden. Diese Veranstaltung ist außerdem für den Austausch bewährter Verfahrensweisen und die Vernetzung zwischen den Initiatoren und anderen Interessenträgern förderlich;

---

<sup>(23)</sup> Besonders restriktiv erscheint die Auslegung des Konzepts, dass der Vorschlag einer Initiative nicht offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Auf diese Weise wurden sämtliche Initiativen zur Änderung der Verträge systematisch blockiert. Die einzige Ausnahme ist „Let me vote“. Mit dieser Initiative sollen die in Artikel 22 Absatz 2 AEUV genannten Rechte der Unionsbürger durch das Recht ergänzt werden, in dem Wohnsitzmitgliedstaat an allen politischen Wahlen unter denselben Bedingungen wie die Bürger dieses Staates teilzunehmen.

<sup>(24)</sup> EPRS: *Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative. The experience of the first three years*, 2015, Ziffer 3.1.4.

<sup>(25)</sup> EPRS: *Umsetzung der Europäischen Bürgerinitiative. The experience of the first three years*, 2015, Ziffer 6.  
EPRS *Disenfranchisement of EU citizens resident abroad*, Kurzzusammenfassung.

<sup>(26)</sup> Stellungnahme des EWSA zum Thema *Europäische Bürgerinitiative* (ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 182).  
Stellungnahme des EWSA zum Thema *Die Umsetzung des Vertrags von Lissabon: Partizipative Demokratie und die Europäische Bürgerinitiative (Artikel 11)*, ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 59.

<sup>(27)</sup> Die Ad-hoc-Gruppe „Europäische Bürgerinitiative“ wurde im Oktober 2013 eingerichtet und ihr Mandat 2015 verlängert.

<sup>(28)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.members-former-eesc-presidents-henri-malosse-speeches-statements&itemCode=35383>.

4.2.2. Einrichtung eines „EBI-Unterstützungsbüros“, das unter anderem die Übersetzung der Beschreibung der von der Kommission gebilligten Initiativen in die EU-Amtssprachen anbietet;

4.2.3. Bereitstellung der Ausschussräumlichkeiten zur Förderung der Verbreitung von Kampagnen;

4.2.4. Erstellung eines praktischen Leitfadens (mittlerweile die dritte Auflage) zur Bekanntmachung und Förderung der EBI<sup>(29)</sup>. Eine Schlüsselrolle misst der Ausschuss der EBI darüber hinaus in der Veröffentlichung *Europäischer Pass für aktive Bürgerschaft*<sup>(30)</sup> bei, in der die europäischen Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte informiert werden und die grenzüberschreitende partizipative Demokratie gefördert wird;

4.2.5. Einrichtung (im Jahr 2016) einer öffentlichen Sammlung aller akademischen und wissenschaftlichen Unterlagen im Zusammenhang mit der EBI, die alle Bürgerinnen und Bürger kostenfrei einsehen können;

4.2.6. Die erfolgreichen registrierten Initiativen könnten auf der Plenartagung oder alternativ in einer Fachgruppensitzung vorgestellt werden, sofern sie nicht im Widerspruch zu der offiziellen, in seinen Stellungnahmen zum Ausdruck gebrachten Politik des Ausschusses stehen. Dadurch könnte der EWSA ihnen eine angemessene Öffentlichkeitswirksamkeit verleihen, ohne seine neutrale Haltung aufzugeben;

4.2.7. Der EWSA nimmt mit Abordnungen an den im Europäischen Parlament veranstalteten Anhörungen zu den erfolgreichen Initiativen teil und trägt zu den Analysen und eingehenderen Prüfungen durch die Kommission bei.

## 5. Allgemeine Bemerkungen

5.1. Der EWSA bekräftigt mit Nachdruck seine Unterstützung für die Europäische Bürgerinitiative. Vier Jahre nach dem Inkrafttreten der EBI-Verordnung liegen ermutigende Daten im Hinblick auf die Beteiligung vor, das Potenzial ist aber noch weitgehend ungenutzt. Der Ausschuss ist in der Tat der Ansicht, dass eine ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung der EBI zur Überwindung der wachsenden Kluft zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und der Europäischen Union beitragen kann.

5.2. Der EWSA teilt die vom Europäischen Parlament, vom Ausschuss der Regionen und von der Europäischen Bürgerbeauftragten bereits geäußerte Auffassung, dass die teilweise und begrenzte Umsetzung der EBI auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen ist. Zu nennen sind insbesondere technische, rechtliche und bürokratische Einschränkungen, aber auch ein offensichtlicher institutioneller „Kurzschluss“ aufgrund der Tatsache, dass die Europäische Kommission über zu viele Befugnisse und Zuständigkeiten verfügt.

5.3. Des Weiteren ist der EWSA der Auffassung, dass die Kommission einige der vorgenannten Probleme bereits erfolgreich gelöst hat (z. B. Bereitstellung eines kostenfreien OCS-Systems), während hingegen andere ohne eine Überarbeitung der Verordnung bedauerlicherweise nicht angegangen werden können.

5.4. Deshalb ruft der Ausschuss die Kommission auf, zweigleisig aktiv zu werden und zum einen die einfacheren und offensichtlicheren technischen und bürokratischen Probleme in aller Entschlossenheit zu lösen und/oder zu mindern und zum anderen so bald wie möglich einen Vorschlag für eine Überarbeitung der vorgenannten Verordnung vorzulegen, um die komplexeren institutionellen, rechtlichen und organisatorischen Probleme zu beseitigen.

## 6. Besondere Bemerkungen

6.1. Mit Blick auf eine Vereinfachung und stärkere Wirksamkeit der EBI, unterbreitet der EWSA für eine Überarbeitung der Verordnung folgende Vorschläge:

6.1.1. Den Bürgerausschüssen sollte ermöglicht werden, die Sammlung von Unterstützungsbekundungen zu einem Zeitpunkt ihrer Wahl zu beginnen. Dies ist für die Einhaltung der zwölfmonatigen Frist für die Sammlung der Bekundungen von wesentlicher Bedeutung.

6.1.2. Den Bürgerausschüssen sollte rechtliche Anerkennung (erforderlichenfalls ein Sonderstatus) verliehen werden, um nach dem Vorbild der Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt die rechtliche Haftung für Organisatoren auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit zu begrenzen.

<sup>(29)</sup> [www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-566-de-n.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-566-de-n.pdf).

<sup>(30)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-04-15-149-de-n.pdf>.

6.1.3. Es sollte eine einzige physische und virtuelle Anlaufstelle geschaffen werden, wo die interessierten Bürger Informationen erhalten und über die Einreichung von Initiativen aufgeklärt werden können. Von wesentlicher Bedeutung ist eine technisch-rechtliche Unterstützung der Bürgerausschüsse, um die Einreichung von Vorschlägen zu erleichtern und den Anteil der als zulässig eingestuften Initiativen zu steigern.

6.1.4. Die Vorschläge zur Herabsetzung des Mindestalters für die Unterstützung von und die Teilnahme an einer EBI sollten, wie es das EP und der AdR fordern, geprüft werden, um jungen Menschen die Möglichkeit zur aktiven Mitwirkung am Aufbau der Europäischen Union zu geben.

6.1.5. Die Rollen des „institutionellen Impulsgebers“ und des „Richters“ sollten getrennt werden — derzeit werden beide von der Kommission wahrgenommen. Dies ist sehr wichtig, um den offensichtlichen Interessenkonflikt innerhalb der Kommission zu lösen und die vollständige und wirksame Umsetzung der EBI zu fördern.

6.1.5.1. In diesem Sinne bekräftigt der EWSA seine Bereitschaft, sein Engagement hinsichtlich der bereits laufenden Initiativen fortzusetzen und kommt naturgemäß als Mittler und institutioneller Impulsgeber infrage.

6.1.6. Zu den erfolgreichen Initiativen sollten adäquate Folgemaßnahmen sichergestellt werden. Die Europäische Kommission wird unter Achtung ihres Initiativrechts ersucht, einen Legislativvorschlag innerhalb von zwölf Monaten nach Ablauf der Kampagne zu erarbeiten bzw. die Entscheidung, keinen Vorschlag vorzulegen, hinreichend zu begründen. Wird innerhalb der festgelegten Frist kein Vorschlag unterbreitet, sollte das Europäische Parlament nach Auffassung des EWSA Druck auf die Kommission im Sinne von Artikel 225 AEUV ausüben. Darüber hinaus sollte die Kommission engere Beziehungen zu den Antragstellern dieser Initiativen pflegen, die über die bloße Anhörung im Europäischen Parlament hinausgehen, um sicherzustellen, dass der erarbeitete Vorschlag den Erwartungen jener entspricht, die die Initiative unterstützt haben.

6.2. Außerdem sollte die Kommission nach Auffassung des Ausschusses:

6.2.1. den Registrierungsprozess transparenter und effizienter gestalten. Sie sollte insbesondere eine proaktivere Rolle übernehmen und im Falle einer für unzulässig befundenen Initiative ausführliche Antworten geben und mögliche Lösungen anbieten, um den Ausschüssen die Möglichkeit zu geben, die Initiative an die in den geltenden Vorschriften festgelegten Kriterien anzupassen;

6.2.2. die Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten fortsetzen, um das für die Datensammlung vorgesehene und für die Unterzeichnung einer Unterstützungsbekundung notwendige System nationaler Bestimmungen zu vereinfachen, zu verringern und zu vereinheitlichen. Es wird insbesondere vorgeschlagen, die Anforderungen hinsichtlich persönlicher Identitätsnachweise auf ein Minimum zu beschränken und es allen europäischen Bürgern zu ermöglichen, die Initiativen des jeweiligen Wohnsitzlandes zu unterzeichnen<sup>(31)</sup>;

6.2.3. einen dauerhaften Einsatz des kostenlosen OCS-Systems vorzusehen, das die Sammlung und Katalogisierung der Unterstützungsbekundungen sowie ihre Überprüfung durch die nationalen Behörden vereinfacht. Darüber hinaus sollte dieses Instrument auch für Personen mit Behinderungen zugänglicher gestaltet werden.

6.3. Insbesondere wird empfohlen,

6.3.1. die Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen zur EBI auszuweiten, in erster Linie durch von der Kommission und den Mitgliedstaaten geförderte spontane Kampagnen. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, dass die Bürgerausschüsse die interessierten Unterstützer über die Entwicklungen und die im Rahmen der Kampagnen erzielten Ergebnisse informieren. Ähnliches gilt auch für die Kommission: Sie muss die Folgemaßnahmen zu den erfolgreichen Initiativen effizienter bekannt machen und davon insbesondere die Bürgerausschüsse in Kenntnis setzen;

6.3.2. die Mehrsprachigkeit zu gewährleisten. Sie ist unerlässlich, um eine hohe Beteiligung zu erreichen und um neue Methoden zur Verknüpfung zwischen der elektronischen Unterschriftensammlung und den sozialen und digitalen Medien zu erproben und dadurch ein immer größeres Publikum zu erreichen;

6.3.3. zu gewährleisten, dass grundsätzlich alle EU-Bürgerinnen und Bürgern eine EBI auf den Weg bringen können und dass die wesentlichen Ausgaben im Rahmen der Kampagne für den Fall gedeckt werden, dass eine EBI formell registriert wurde.

---

<sup>(31)</sup> Irische und britische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Bulgarien, Frankreich, Österreich, der Tschechischen Republik und Portugal sind bislang von diesem Recht ausgenommen.

6.4. Schließlich schlägt der EWSA vor, ein institutionelles Forum für die Beteiligung der europäischen Bürger einzurichten, das dann nach dem Vorbild des Europäischen Migrationsforums ein ständiges Diskussionsforum innerhalb des Ausschusses wird und damit den mit dem Tag der europäischen Bürgerinitiative eingeschlagenen Weg fortsetzt. Um in diesem Zusammenhang eine stets qualifizierte Beteiligung zu gewährleisten, würde der EWSA u. a. Vertreter der beteiligten Einrichtungen, einen Vertreter der Bürgerausschüsse, deren Initiative offiziell registriert wurde, sowie alle beteiligten Interessenträger einladen. Das Thema könnte Gegenstand eines spezifischen und detaillierteren Vorschlags seitens des Ausschusses sein, das in einer Initiativstellungnahme auf Ad-hoc-Basis behandelt würde.

Brüssel, den 13. Juli 2016.

*Der Präsident*  
*des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses*  
Georges DASSIS

---