



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 7. April 2015  
(OR. en)

7737/15

INST 104  
POLGEN 53

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 31. März 2015

Empfänger: der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union,  
Herr Uwe CORSEPIUS

---

Nr. Komm.dok.: COM(2015) 145 final

---

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT  
UND DEN RAT  
Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die  
Bürgerinitiative

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument COM(2015) 145 final.

Anl.: COM(2015) 145 final



Brüssel, den 31.3.2015  
COM(2015) 145 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN  
RAT**

**Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die  
Bürgerinitiative**

## 1. EINFÜHRUNG

---

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist eine der wichtigen Neuerungen des Vertrags von Lissabon<sup>1</sup>. Sie zielt darauf ab, die Bürger stärker an der Bestimmung der politischen Ziele der EU zu beteiligen. Ein großer Vorteil dieses Instruments besteht darin, dass ähnlich denkende Menschen auf dem ganzen Kontinent zusammenfinden und dadurch europaweite Debatten über Themen, die den Bürgern am Herzen liegen, stimuliert werden. Die Organisatoren von Bürgerinitiativen haben bereits rund sechs Millionen Unterstützungsbekundungen für ihre unterschiedlichen Anliegen erhalten; 10 % der registrierten Initiativen haben die Schwelle von 1 Million erreicht.

Durch die EBI können Bürger sich direkt an die EU-Organe wenden, um wichtige Fragen auf europäischer Ebene zu erörtern. Dadurch soll auch die demokratische Legitimität der Union weiter gestärkt werden. Die Kommission misst der EBI hohe Bedeutung zu und will, dass dieses Instrument funktioniert und sein volles Potenzial entfalten kann.

Die Regeln und Verfahren der Bürgerinitiative wurden in einer Verordnung<sup>2</sup> festgelegt, die vom Europäischen Parlament und dem Rat im Februar 2011 verabschiedet wurde und am 1. April 2012 in Kraft getreten ist. Alle Mitgliedstaaten haben diese Verordnung umgesetzt<sup>3</sup>. Laut Artikel 22 der Verordnung legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 1. April 2015 und anschließend alle drei Jahre einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung vor.

Die in diesem Bericht beschriebene Analyse der Kommission stützt sich u. a. auf die Rückmeldungen von Interessenträgern, einschließlich Organisatoren von Bürgerinitiativen<sup>4</sup>, bestätigt; die Reaktionen gingen direkt ein oder wurden über die Initiativuntersuchung der Europäischen Bürgerbeauftragten, die Studie des Europäischen Parlaments, verschiedene Veröffentlichungen, Konferenzen usw. eingeholt. Darüber hinaus wurden auch Informationen

---

<sup>1</sup> Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 24 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die Unionsbürgerschaft.

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 1).

<sup>3</sup> Einige Mitgliedstaaten haben Bestimmungen erlassen, die Anlass zu Bedenken hinsichtlich ihrer Konformität gaben; diese konnten – mit Ausnahme von zwei Mitgliedstaaten – jedoch ausgeräumt werden.

<sup>4</sup> Die Angaben zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen basieren ausschließlich auf den drei vorgelegten Initiativen, da dies die einzigen offiziellen Daten sind, die der Kommission und den Mitgliedstaaten vorliegen.

und Ansichten berücksichtigt, die von Mitgliedstaaten<sup>5</sup> über die Sachverständigengruppe der Kommission über die Bürgerinitiative geäußert wurden<sup>6</sup>.

## **2. AKTUELLER STAND**

---

Das EBI-Verfahren umfasst mehrere Schritte. Um eine Bürgerinitiative starten zu können, müssen die Organisatoren zunächst einen „Bürgerausschuss“ bilden. Die Sammlung von Unterstützungsbekundungen der Unterzeichner kann beginnen, wenn die geplante Initiative von der Kommission registriert wurde. Sobald die Registrierung bestätigt wurde, haben die Organisatoren ein Jahr Zeit, um die zum Erreichen der erforderlichen Schwelle erforderlichen Unterstützungsbekundungen zu sammeln.

Seit April 2012 sind bei der Kommission 51 Anträge auf Registrierung geplanter Bürgerinitiativen eingegangen. 31 davon wurden registriert (16 Registrierungen im Jahr 2012, neun im Jahr 2013, fünf im Jahr 2014 und eine im Jahr 2015). Für drei Initiativen werden derzeit Unterstützungsbekundungen gesammelt<sup>7</sup>.

Bei 18 Initiativen ist die Frist für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen abgelaufen (10 weitere<sup>8</sup> wurden vor Ablauf der Frist zurückgezogen). Von diesen 18 Initiativen haben drei die erforderliche Anzahl von Unterstützungsbekundungen erreicht und wurden der Kommission vorgelegt. Zwei Initiativen haben eine offizielle Antwort der Kommission erhalten: „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht. Wasser ist ein öffentliches Gut, keine Handelsware“ („Right2Water“) und „Einer von uns“ („One of us“). Die dritte Initiative („Stop Vivisection“) wird derzeit durch die Kommission überprüft und wird bis zum 3. Juni 2015 eine Antwort erhalten (siehe Punkt 3.e).

20 geplante Initiativen erfüllten nicht die Registrierungskriterien und konnten von der Kommission daher nicht registriert werden.

---

<sup>5</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Praxis in den Mitgliedstaaten sind die verfügbaren Informationen unterschiedlich stark detailliert. So gibt es die EBI in Kroatien erst seit dem Beitritt zur EU (Juli 2013).

<sup>6</sup> Weitere Informationen unter <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/legislative-framework?lg=de>.

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing?lg=de>

<sup>8</sup> Vier Initiativen wurden lediglich zurückgezogen, um eine erneute Registrierung zu beantragen.

Registriert						Nicht registriert
Sammlung läuft	Von den Organisatoren zurückgezogen	Sammlung abgeschlossen <sup>9</sup>	Abgeschlossene Initiativen ohne die erforderlichen Unterstützungsbekundungen <sup>10</sup>	Der Kommission vorgelegt – Antwort der Kommission steht noch aus	Antwort der Kommission wurde erteilt	Re-gistrierung abgelehnt
3	10	3	12	1	2	20
31						

Sechs Bürgerausschüsse haben beschlossen, gegen die Entscheidung der Kommission, die Registrierung ihrer geplanten Initiativen abzulehnen, Klage beim Gerichtshof zu erheben<sup>11</sup>. Der Bürgerausschuss von „Einer von uns“ hat die Mitteilung der Kommission angefochten<sup>12</sup>. Alle diese Fälle sind noch anhängig.

Bei der Europäischen Bürgerbeauftragten gingen zwei Beschwerden von Organisatoren ein. Die Bürgerbeauftragte hat eine dieser Beschwerden bereits geschlossen<sup>13</sup>, ohne Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Kommission festzustellen. Der zweite Fall wird von der Europäischen Bürgerbeauftragten derzeit noch geprüft<sup>14</sup>.

### 3. UMSETZUNG DES EBI-VERFAHRENS

Im Folgenden wird das EBI-Verfahren anhand der verschiedenen Phasen einer Initiative beschrieben.

#### a. Bürgerausschuss

Eine Bürgerinitiative muss von einem Bürgerausschuss organisiert werden, dem mindestens sieben EU-Bürger aus sieben verschiedenen Mitgliedstaaten im Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt, angehören. Bei der

<sup>9</sup> Der Kommission liegen keine offiziellen Informationen darüber vor, ob es den Organisatoren gelungen ist, die erforderliche Anzahl von Unterstützungsbekundungen zu sammeln.

<sup>10</sup> Der Kommission liegen keine offiziellen Informationen über die genaue Zahl der für diese Initiativen gesammelten Unterstützungsbekundungen vor.

<sup>11</sup> Rechtssachen T-754/14, T-361/14, T-44/14, T-529/13, T-450/12, T-646/13.

<sup>12</sup> Rechtssache T-561/14.

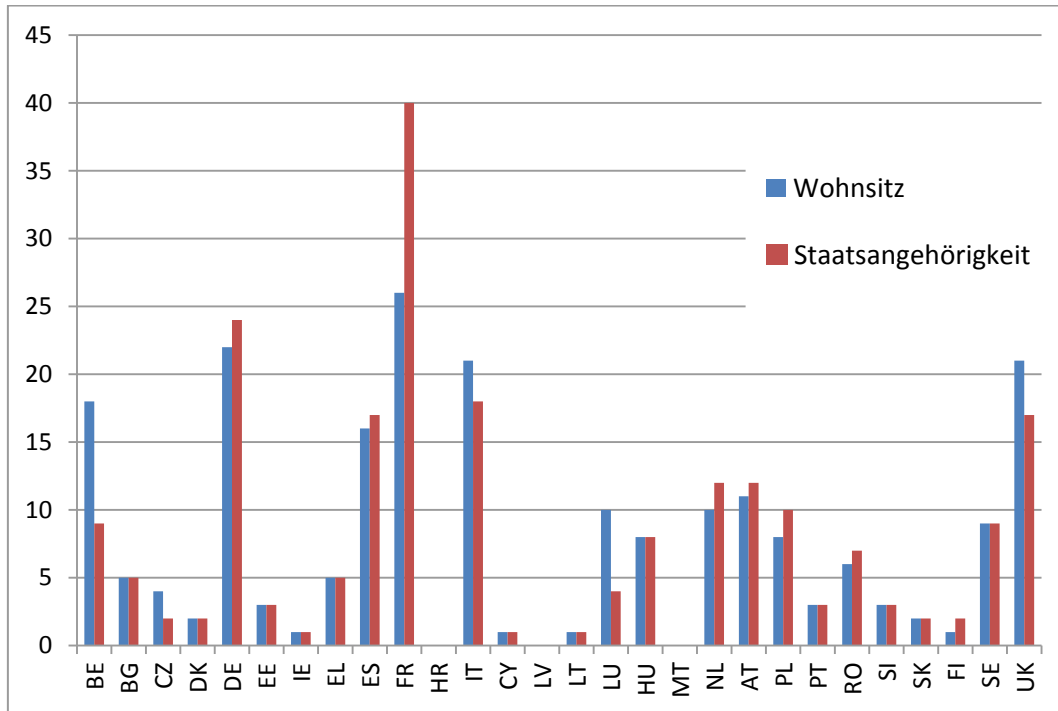
<sup>13</sup> Beschwerde 2013/2071.

<sup>14</sup> Beschwerde 2014/402.

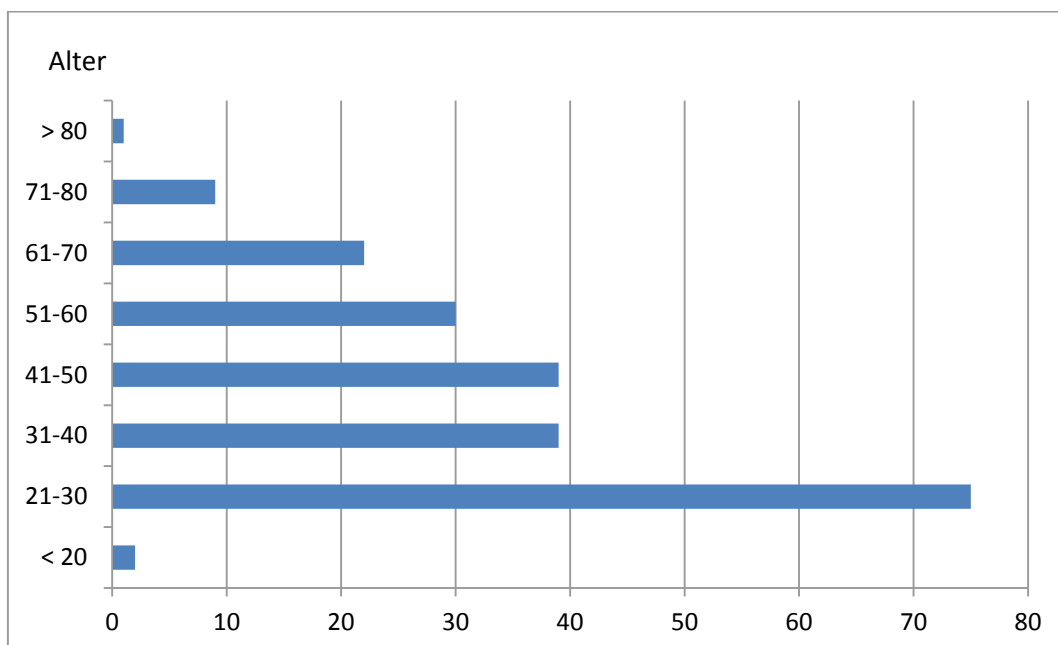
Kommission werden nur die sieben Mitglieder registriert, die erforderlich sind, um diese Bedingung zu erfüllen.

### Statistiken über die Mitglieder der Bürgerausschüsse

– Wohnsitz und Staatsangehörigkeit der Ausschussmitglieder der registrierten Initiativen:



– Alter der Ausschussmitglieder der registrierten Initiativen:



## ***b. Registrierung***

Für eine Registrierung müssen bei der geplanten Initiative die Bedingungen von Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung erfüllt sein, d. h. es wird ein Bürgerausschuss eingesetzt und die Kontaktpersonen sind benannt worden; die geplante Initiative liegt nicht offenkundig außerhalb des Rahmens, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen; die geplante Initiative ist nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös; sie verstößt nicht offenkundig gegen die Werte der Union, wie sie in Artikel 2 EUV festgeschrieben sind. Es wurden 31 geplante Initiativen registriert, die von Umwelt über Mobilität und Bildung bis zur Entwicklungszusammenarbeit und sozialen Fragen ein breites Themenspektrum abdecken<sup>15</sup>.

20 geplante Initiativen<sup>16</sup> konnten nicht registriert werden, da sie offenkundig außerhalb des Rahmens lagen, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen. Alle Entscheidungen über die Ablehnung von Registrierungsanträgen sind auf der Webseite „Die Europäische Bürgerinitiative“ veröffentlicht.

## ***c. Sammlung von Unterstützungsbekundungen***

Die Organisatoren haben ab dem Datum der Registrierung der geplanten Initiative durch die Kommission zwölf Monate Zeit, um Unterstützungsbekundungen zu sammeln.

Jeder EU-Bürger im Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt, darf eine Initiative unterstützen. Der Verordnung zufolge müssen die Unterzeichner für diesen Zweck die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats oder ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben und personenbezogene Daten bereitstellen, so dass der betreffende Mitgliedstaat die Unterstützungsbekundungen prüfen kann. Aufgrund der von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlichen Anforderungen<sup>17</sup> sind einige EU-Bürger

---

<sup>15</sup> Eine vollständige Liste kann im EBI-Register abgerufen werden: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>

<sup>16</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered>

<sup>17</sup> Im ursprünglichen Verordnungsvorschlag der Kommission waren einheitliche Anforderungen für alle Mitgliedstaaten vorgesehen, bei deren Erfüllung jeder europäische Bürger mit dem erforderlichen Mindestalter eine Bürgerinitiative unterstützen konnte. Die Verhandlungen zwischen den Organen haben jedoch dazu geführt, dass die endgültige EBI-Verordnung nun Anforderungen enthält, die sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden.

daran gehindert, Bürgerinitiativen zu unterstützen<sup>18</sup>. Diese Situation führte zu Kritik und Unzufriedenheit bei Organisatoren und Unterzeichnern, von denen viele der Ansicht sind, dass die unterschiedliche Behandlung und die umfassenden personenbezogenen Daten (mitunter auch eine persönliche Identifikationsnummer), die von einigen Mitgliedstaaten verlangt werden, viele Bürger von einer Unterstützungsbekundung abschrecken können.

Die in Anhang III der Verordnung festgelegten Anforderungen können auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaats durch einen delegierten Rechtsakt der Kommission geändert werden. Die Kommission bemüht sich weiterhin darum, bei den Mitgliedstaaten auf eine Vereinfachung der Anforderungen hinzuwirken.

Mehrere Mitgliedstaaten haben auf die Aufforderungen der Kommission bereits positiv reagiert. Eine am 8. Oktober 2013 in Kraft getretene Änderung von Anhang III enthielt von Spanien, Irland, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Slowenien vorgeschlagene Änderungen. So bieten die Niederlande niederländischen Staatsangehörigen, die außerhalb des Landes leben, nunmehr die Möglichkeit, ihre Unterstützung auf einem niederländischen Formular zu bekunden, und in Spanien können jetzt nicht spanische EU-Bürger, die in Spanien wohnhaft sind, ihre Unterstützung auf einem spanischen Formular bekunden, wodurch sich die Zahl der Bürger, die von ihrem Recht, eine Initiative zu unterstützen, ausgeschlossen sind, verringert. Eine zweite Änderung, die von der Kommission im März 2015 angenommen wurde und derzeit im Europäischen Parlament und im Rat<sup>19</sup> geprüft wird, bewirkt eine weitere Vereinfachung der Anforderungen in Lettland, Malta und Schweden.

Die Unterzeichner können ihre Unterstützung in Papierform oder online anhand von Formularen, die dem Muster in Anhang III der Verordnung entsprechen, bekunden. Ferner kann die Unterstützung mittels einer „fortgeschrittenen elektronischen Signatur“ bekundet werden<sup>20</sup>. Diese Möglichkeit wurde bisher anscheinend jedoch noch nicht in Anspruch genommen.

Rund 55 % der Unterstützungsbekundungen für die drei Initiativen „Right2Water“, „Einer von uns“ und „Stop Vivisection“ wurden online gesammelt.

---

<sup>18</sup> Aktuell sind davon vor allem irische und britische Staatsangehörige mit Wohnsitz in Bulgarien, der Tschechischen Republik, Frankreich, Österreich und Portugal sowie außerhalb der EU betroffen.

<sup>19</sup> Das Parlament und der Rat haben das Recht, innerhalb von zwei Monaten nach Verabschiedung Einwände zu erheben.

<sup>20</sup> Im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG.



<b>Initiative</b>	<b>In Papierform gesammelte Unterstützungsbekundungen</b>	<b>Online gesammelte Unterstützungsbekundungen</b>
<i>Right2Water</i>	Rund 20 %	Rund 80 %
<i>Einer von uns</i>	Rund 70 %	Rund 30 %
<i>„Stop Vivisection“</i>	Rund 40 %	Rund 60 %

Nach Registrierung der geplanten Initiative können die Organisatoren der Kommission auch Übersetzungen ihrer geplanten Initiative in einer Amtssprache der EU vorlegen. Vor der Veröffentlichung prüft die Kommission, ob keine offenkundigen, signifikanten Unstimmigkeiten zwischen der Übersetzung und der Originalfassung des Titels, des Gegenstands und der Ziele der vorgeschlagenen Initiative bestehen. Nach Veröffentlichung der Übersetzung können die Organisatoren diese Sprachfassung zur Beschreibung der geplanten Initiative in den offiziellen Formularen für die Unterstützungsbekundung verwenden.

Insgesamt wurden im EBI-Register mehr als 300 Übersetzungen veröffentlicht. Im Durchschnitt wurden geplante Initiativen in 11 Sprachen übersetzt. Vier Initiativen haben Übersetzungen in alle Amtssprachen der EU vorgelegt. Rund ein Drittel der Übersetzungen musste von den Organisatoren vor Veröffentlichung (einmal oder mehrfach) überarbeitet werden.

### Online-Sammlung

Gemäß Artikel 6 der Verordnung müssen die Organisatoren ein Online-Sammelsystem einrichten und sich von einer zuständigen Behörde des Mitgliedstaats<sup>21</sup>, in dem die gesammelten Daten gespeichert werden, eine Bescheinigung für dieses System ausstellen lassen. Erst dann können sie mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen über dieses Online-Sammelsystem beginnen.

Um eine Bescheinigung zu erhalten, müssen die Systeme u. a. gewährleisten, dass die Daten der Unterzeichner sicher gesammelt und gespeichert und dass zu diesem Zweck die technischen Spezifikationen der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission eingehalten werden.

Die Bescheinigung kann von den Organisatoren vor oder nach der Registrierung der geplanten Bürgerinitiative bei der Kommission beantragt werden. Das Datum, ab dem mit der Sammlung begonnen werden kann, ist jedoch in allen Fällen das Datum der Registrierung der geplanten Bürgerinitiative bei der Kommission, wobei es keine Rolle spielt, ob für das System

<sup>21</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-online-systems?lg=de>

der Organisatoren bereits eine Bescheinigung ausgestellt wurde oder nicht. In den meisten Fällen hatten die Organisatoren vor Registrierung ihrer Initiative bei der Kommission noch keine Bescheinigung für ihr System und konnten somit zwar mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen in Papierform beginnen, aber für die Online-Sammlung die Frist von zwölf Monaten nicht voll ausschöpfen. Die Bescheinigung von Systemen vor Registrierung der entsprechenden Initiativen bereitet den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einiges Kopfzerbrechen, da sie ihre Überprüfungen durchführen müssen, ohne sicher sein zu können, dass die betreffende Initiative tatsächlich registriert wird.

Wie in der EBI-Verordnung und im Rahmen des ISA-Programms (Interoperabilitätslösungen für Verwaltungen)<sup>22</sup> vorgesehen, hat die Kommission Open-Source-Software für die Online-Sammlung entwickelt, die seit dem 22. Dezember 2011 kostenlos zur Verfügung steht. Es wurden bereits acht Versionen der Software freigegeben; diese wurde dadurch schrittweise verbessert, um neue Funktionen erweitert und auf dem neuesten Stand gehalten.

Die Organisatoren können die (angepasste oder unveränderte) Software der Kommission oder eine andere Software ihrer Wahl verwenden. Um über ein vollständiges System zu verfügen, müssen die Organisatoren ihre Software auf einem (den technischen Spezifikationen entsprechenden) Hosting-Server installieren.

Kurz nach Inkrafttreten der Verordnung beklagten sich die ersten Organisatoren von Initiativen über Schwierigkeiten bei der Suche nach geeigneten und erschwinglichen Host-Providern für ihre Systeme. Da Organisatoren dadurch nicht mit der Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen beginnen können, hat die Kommission ausnahmsweise angeboten, über ihre Verpflichtungen aufgrund der Verordnung hinaus die Online-Sammelsysteme der Organisatoren kostenlos auf ihren eigenen Servern zu hosten.

Außerdem hat die Kommission in Bezug auf alle bis zum 31. Oktober 2012 registrierten Initiativen entschieden, zum Ausgleich für den Zeitverlust aufgrund dieser logistischen Probleme ausnahmsweise bis zum 1. November 2013 gesammelte Unterstützungsbekundungen zu akzeptieren.

Von den 31 registrierten Initiativen haben 21 Unterstützungsbekundungen online gesammelt. Zwei davon („Right2Water“ und „30 km/h – macht die Straßen lebenswert!“) haben private Server genutzt und ließen sich von der in Deutschland zuständigen Behörde Bescheinigungen für ihre Systeme ausstellen<sup>23</sup>. Alle anderen Initiativen haben das Hosting-Angebot der Kommission wahrgenommen; die Bescheinigungen für ihre Systeme wurden von der zuständigen Behörde in Luxemburg ausgestellt<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> <http://ec.europa.eu/isa/>

<sup>23</sup> Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

<sup>24</sup> Centre des technologies de l'information de l'Etat.

Alle Organisatoren haben für die Online-Sammlung die von der Kommission zur Verfügung gestellte Software verwendet.

#### ***d. Überprüfung der Unterstützungsbekundungen***

Die Mitgliedstaaten haben gemäß Artikel 15 der Verordnung für die Überprüfung der Unterstützungsbekundungen<sup>25</sup> zuständige Behörden<sup>26</sup> benannt.

Die Behörden sämtlicher Mitgliedstaaten wurden ersucht, Unterstützungsbekundungen zu überprüfen. 26 Mitgliedstaaten haben Unterstützungsbekundungen für die drei Initiativen „Right2Water“, „Einer von uns“ und „Stop Vivisection“ überprüft, zwei Mitgliedstaaten haben lediglich die Unterstützungsbekundungen für eine oder zwei Initiativen überprüft.

Insgesamt wurden fast 90 % der für diese drei Initiativen gesammelten Unterstützungsbekundungen von den zuständigen Behörden für gültig befunden, ohne dass merkliche Unterschiede zwischen den in Papierform gesammelten und den online gesammelten Unterstützungsbekundungen festzustellen wären.

Die meisten Behörden haben für die drei Initiativen über 80 % der Unterstützungsbekundungen für gültig befunden, nur eine Behörde ermittelte Ergebnisse unter 60 %.

Überprüfungen anhand von Stichproben wurden in 17 Mitgliedstaaten durchgeführt (in vier Fällen nur für in Papierform gesammelte Unterstützungsbekundungen und nur in einem Fall für online gesammelte Unterstützungsbekundungen). Es wurden keine signifikanten Abweichungen zwischen Mitgliedstaaten, die mit Stichproben arbeiteten, und solchen, die alle Unterstützungsbekundungen überprüften, festgestellt.

Um den Mitgliedstaaten die Überprüfung zu vereinfachen, hat die Kommission im Rahmen des ISA-Programms ein Validierungsinstrument entwickelt<sup>27</sup>. Dieses basiert auf einem bereits bestehenden Instrument, das die zuständige deutsche Behörde (BSI) entwickelt hat. Bislang haben nur einige wenige Mitgliedstaaten dieses Instrument genutzt.

#### ***e. Vorlage und Überprüfung der Initiativen, die die erforderliche Anzahl von Unterstützungsbekundungen erreicht haben***

Die Initiative „Right2Water“, die der Europäischen Kommission am 20. Dezember 2013 vorgelegt wurde, fordert „die Europäische Kommission zur Vorlage eines Gesetzesvorschlags

---

<sup>25</sup> Jeder Mitgliedstaat prüft die gemäß Artikel 8 der Verordnung vorgelegten Unterstützungsbekundungen.

<sup>26</sup> <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification>

<sup>27</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/software/vteci/description>

*auf, der das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung entsprechend der Resolution der Vereinten Nationen durchsetzt und eine funktionierende Wasser- und Abwasserwirtschaft als existenzsichernde öffentliche Dienstleistung für alle Menschen fördert“.*

Im Einklang mit der EBI-Verordnung wurden die Organisatoren der Initiative am 17. Februar 2014 von dem für interinstitutionelle Beziehungen zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission und Vertretern der zuständigen Generaldirektionen empfangen. Am gleichen Tag fand im Europäischen Parlament eine öffentliche Anhörung statt.

Die Antwort der Kommission wurde am 19. März 2014 angenommen. Sie befürwortet die Ersuchen, insofern sie Bereiche, in denen die Kommission gemäß den Verträgen Handlungsbefugnisse besitzt, betreffen und die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Die Kommission hat sich bezüglich der Initiative „Right2Water“ zu einer Reihe von Folgemaßnahmen verpflichtet, die schrittweise umgesetzt werden<sup>28</sup>.

Im Rahmen der Initiative „Einer von uns“ wurde die EU aufgefordert, dass sie *„die Finanzierung sämtlicher Aktivitäten beendet, welche zur Tötung menschlicher Embryonen führen“, und zwar insbesondere in den Bereichen Forschung, Entwicklungspolitik und öffentliches Gesundheitswesen.*

Die Initiative wurde der Kommission am 28. Februar 2014 vorgelegt. Die Organisatoren wurden am 9. April 2014 von der Kommissarin für Forschung, Innovation und Wissenschaft und Vertretern der zuständigen Generaldirektionen empfangen. Die öffentliche Anhörung im Parlament fand am 10. April 2014 statt.

In ihrer am 28. Mai 2014 angenommenen Mitteilung kündigte die Kommission an, dass sie nicht beabsichtige, einen Legislativvorschlag zu unterbreiten, da der unlängst vom Europäischen Parlament und dem Rat verabschiedete Rechtsrahmen der EU als angemessen erachtet wurde.

Die dritte Initiative „Stop Vivisection“ fordert die Kommission auf, *„die Richtlinie 2010/63/EU zum Schutz der für wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere außer Kraft zu setzen und einen neuen Vorschlag zu unterbreiten, der auf der Abschaffung der Tierversuche beruht und stattdessen - in der biomedizinischen und toxikologischen Forschung - verbindlich den Einsatz von Daten vorschreibt, die direkte Relevanz für den Menschen haben.“*

Die Initiative wurde am 3. März 2015 vorgelegt; die Antwort der Kommission wird bis zum 3. Juni 2015 ergehen.

#### Anzahl und Verteilung der Unterzeichner

---

<sup>28</sup> Weitere Informationen unter

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/followup\\_actions/citizens\\_initiative\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/followup_actions/citizens_initiative_de.htm)

„Right2Water“:

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT
40549	1406	7575	0*	1236455	516	2513	33220	58051	0*	0	65223	2924	393	13252
LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Insgesamt	
5566	18245	1635	21469	57643	3962	13964	3176	17546	20988	14589	11579	7104	1659543	

\* Nach dem Datum der Vorlage erhaltene Bescheinigungen. DK: 3495 FR: 17247  
*In Grün:* Länder, in denen die Schwelle erreicht wurde (13)

„Einer von uns“:

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT
5478	906	11468	7563	137874	2417	6679	52977	144827	83503	12778	623947	6407	9132	11646
LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Insgesamt	
5469	45933	23017	27271	24973	235964	65564	110405	3481	31951	1230	2468	26298	1721626	

*In Grün:* Länder, in denen die Schwelle erreicht wurde (18)

„Stop Vivisection“:

BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT
0	12598	4075	4610	164304	2502	3333	1952	47194	61818	0	690325	533	3167	4737
LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	Insgesamt	
1291	26948	1662	9909	9208	38824	11305	1645	19507	12055	12495	7661	19472	1173130	

*In Grün:* Länder, in denen die Schwelle erreicht wurde (9)

Die Verteilung der Unterzeichner zeigt, dass die Organisatoren den Schwerpunkt auf bestimmte Mitgliedstaaten (insbesondere Deutschland bei „Right2Water“ und Italien bei „Einer von uns“ und „Stop Vivisection“) gelegt haben, um das Ziel von einer Million Unterzeichnern zu erreichen; gleichzeitig wurde versucht, die Schwelle in sieben Mitgliedstaaten zu erreichen. Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass Organisatoren einer EBI, die eine Kampagne in allen Mitgliedstaaten der EU mit der gleichen Intensität führen wollen, vor einer großen Herausforderung stehen.

### Vorlage bei der Kommission

In der Verordnung ist keine Frist vorgesehen, innerhalb der die Organisatoren ihre Initiative nach Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch die zuständigen nationalen Behörden der Kommission vorlegen müssen. So verstrich bei einer Initiative zwischen der Frist für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen und der Vorlage der Initiative mehr als ein Jahr.

### Öffentliche Anhörungen im Europäischen Parlament

Um Artikel 11 der Verordnung umzusetzen und die dafür erforderlichen verfahrenstechnischen Vorkehrungen zu treffen, hat das Europäische Parlament im Jahr 2012 seine Geschäftsordnung geändert<sup>29</sup>.

Anschließend hat das Europäische Parlament die beiden oben genannten Anhörungen organisiert<sup>30</sup>. Die Kommission wurde bei diesen Gelegenheiten durch den Vizepräsidenten für interinstitutionelle Beziehungen („Right2Water“) sowie die Kommissarin für Forschung, Innovation und Wissenschaft und den Kommissar für Entwicklung („Einer von uns“) vertreten.

#### ***f. Transparenz: Finanzierung***

Die Organisatoren müssen der Verordnung zufolge Informationen über jede Finanzierungsquelle von über 500 Euro pro Jahr und Sponsor bereitstellen. Alle Informationen der Organisatoren finden sich im EBI-Register.

---

<sup>29</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140701+RULE-211+DOC+XML+V0//DE&navigationBar=YES>

<sup>30</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140210IPR35552/html/The-'Right2Water'-campaign-EP-hearing-on-first-European-Citizens'-Initiative> und <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140407IPR42621/html/European-Parliament-hearing-on-%E2%80%9COne-of-Us%E2%80%9D-European-Citizens%E2%80%99-Initiative>

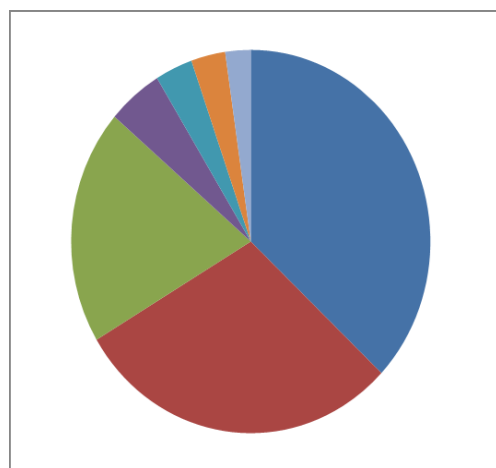
	Keine Finanzierungsquellen	Gesamtbetrag der Unterstützung und Finanzierung unterhalb 10 000 EUR	Gesamtbetrag der Unterstützung und Finanzierung oberhalb 10 000 EUR
Zahl der Initiativen	14	9	8

Die drei erfolgreichen Initiativen zählen zu den acht Initiativen, die mehr als 10 000 EUR Unterstützung und Finanzierung erhielten („Right2Water“: 140 000 EUR – „Einer von uns“: 159 219 EUR – „Stop vivisection“: 23 651 EUR).

### ***g. Kontaktstelle***

Die Kommission hat gemäß Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung eine Kontaktstelle eingerichtet, die Informationen und Hilfe anbietet und im Europe-Direct-Kontaktzentrum angesiedelt ist. Die Kontaktstelle beantwortet Fragen der Bürger zu Regeln und Verfahren der EBI in allen Amtssprachen der EU. Seit April 2012 hat die Kontaktstelle über 1080 Anfragen beantwortet.

#### Anfragen, nach Art der Frage



- Allgemeine und verfahrenstechnische Fragen oder Anmerkungen
- Anfragen von (potenziellen) Unterzeichnern (z. B. Bekundung in Papierform/online, Prüfung bereits bekundeter Unterstützung, Bedenken bezüglich der Sicherheit der Website)
- Fragen zu spezifischen Initiativen (z. B. Status, Zahl der Unterzeichner, positive oder negative Stellungnahmen)
- Fragen zu IT-Instrumenten (Software und Register) und Aufbau der Online-Sammelsysteme
- Anwendungsbereich des Instruments (z. B. mögliche Arten von EBI-Anträgen, Fragen zur Zuständigkeit der EU)
- Fragen/Beschwerden von Bürgern, die keine Unterstützung bekunden dürfen (z. B. wegen Ausschluss durch die Verordnung oder Fehlens eines gültigen Ausweispapiers)
- Fragen zum Thema Kommunikation (Journalisten, Weiterverwendung von Informationen und Urheberrechte)

Die Kommission beantwortet über diese Kontaktstelle informell Anfragen potenzieller Organisatoren, die wissen wollen, ob eine mögliche Bürgerinitiative registriert werden kann, bevor sie einen offiziellen Registrierungsantrag bei der Kommission stellen. Seit April 2012 hat die Kommission rund 15 Anfragen dieser Art beantwortet. Diese Antworten greifen der

offiziellen Antwort der Kommission auf einen möglichen Registrierungsantrag für eine geplante Bürgerinitiative nicht vor.

Über das Angebot des Europe-Direct-Kontaktzentrums hinaus unterstützen die Dienststellen der Kommission die Organisatoren von Initiativen auch auf direktem Wege. Sobald die geplante Initiative registriert wurde, können die Organisatoren sich über ihr Konto auf der Website der Kommission (Beantwortung von über 85 Anfragen seit April 2012) oder per E-Mail (rund 125 Anfragen) direkt an die Dienststellen der Kommission wenden. Technische Unterstützung im Zusammenhang mit der Software der Kommission und dem Hosting von Online-Sammelsystemen wurde ebenfalls per E-Mail (fast 300 Anfragen) sowie über die Joinup-Plattform<sup>31</sup> geleistet. Diese wurde erforderlichenfalls durch eigens anberaumte Treffen sowie Telefon- und Videokonferenzen ergänzt.

#### **4. BEWERTUNG DER UMSETZUNG**

---

Die EBI wurde nach Ansicht der Kommission vollständig umgesetzt.

Die Tatsache, dass zwei Initiativen den gesamten EBI-Lebenszyklus von der Registrierung über die erfolgreiche Sammlung der erforderlichen Unterstützungsbekundungen bis zur offiziellen Antwort der Kommission durchlaufen haben, dass eine dritte Initiative derzeit auf eine offizielle Antwort wartet und dass Folgemaßnahmen zur Initiative „Right2Water“ im Gange sind, bestätigt, dass Verfahren und Mechanismen vorhanden sind, um das Funktionieren der EBI sicherzustellen.

Gleichzeitig ist der Kommission jedoch bewusst, dass weiter Spielraum für Verbesserungen besteht. In den vergangenen drei Jahren haben die Interessenträger verschiedene Probleme bezüglich des neuen institutionellen und rechtlichen Rahmens geschildert, die eher technischer oder logistischer Natur sind, aber auch Fragen politischer Art betreffen. Die Kommission möchte in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Herausforderungen nennen<sup>32</sup>:

- **Fehlende Rechtspersönlichkeit der Bürgerausschüsse:** Mehrere Ausschüsse haben Bedenken in Bezug auf Haftungsfragen und bestehende Hindernisse (z. B. bei der Mittelbeschaffung und dem Datenschutz) geäußert, die sich häufig aus der Tatsache ergeben, dass sie in mindestens sieben verschiedenen Ländern präsent sein müssen.

---

<sup>31</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/home>

<sup>32</sup> Die Themen sind in der gleichen Reihenfolge wie in Kapitel 2 aufgeführt und reflektieren die verschiedenen Phasen einer EBI.



- Registrierung: Diese bleibt für die Organisatoren ein großes Problem, da eine große Zahl der vorgeschlagenen Bürgerinitiativen offenkundig nicht in die Zuständigkeit der Kommission fällt.
- Anforderungen an die Unterzeichner: Die Unterschiede bei den Voraussetzungen und personenbezogenen Daten, die die Mitgliedstaaten von den Unterzeichnern verlangen, bereiten weiterhin Anlass zur Sorge, insbesondere wenn Bürger dadurch von ihrem Recht, eine Initiative zu unterstützen, ausgeschlossen sind. Die Kommission begrüßt den konstruktiven Ansatz der Mitgliedstaaten, die auf die Aufforderung, die Datenanforderungen zu vereinheitlichen und zu vereinfachen, positiv reagiert haben, aber es sind weitere Anstrengungen nötig, um die EBI zugänglicher zu machen.
- Einzuhaltende Fristen: Organisatoren haben darauf hingewiesen, dass sie aufgrund des Zeitbedarfs für die Einrichtung ihres Online-Sammelsystems in den meisten Fällen über weniger als 12 Monate verfügen, um Unterstützungsbekundungen zu sammeln, und sind der Ansicht, dass hier Abhilfe geschaffen werden sollte. Auch das Fehlen einer Frist für die Vorlage einer erfolgreichen Bürgerinitiative bei der Kommission kann zu Verwirrung und Rechtsunsicherheit für die EU-Organe und die Öffentlichkeit führen.
- Die Überprüfung der von den Organisatoren gelieferten Übersetzungen der geplanten Initiativen hat sich als mühsamer Vorgang erwiesen. Die Organisatoren hatten Schwierigkeiten, die erforderliche Genauigkeit ihrer Übersetzungen zu gewährleisten, selbst nachdem sie die Bemerkungen der Kommission zur ersten Version erhalten hatten.
- In Bezug auf die Online-Sammlung konnte das größte Hindernis durch das Hosting-Angebot der Kommission beseitigt werden. Allerdings besteht weiterhin Kritik an der Komplexität des aktuellen Bescheinigungsverfahrens und sind mit der Software der Kommission nicht Alle wunschlos glücklich. Zudem handelt es sich bei dem Hosting-Dienst der Kommission um ein befristetes und außergewöhnliches Angebot, das in der Verordnung nicht vorgesehen war. Mehrere zuständige Behörden von Mitgliedstaaten haben Bedenken bezüglich der Tatsache, dass Organisatoren sich ihr System bereits vor der Registrierung der geplanten Initiative bei der Kommission bescheinigen lassen können. Zwei Systeme erhielten eine Bescheinigung, wurden jedoch nie genutzt, da die entsprechenden Initiativen von der Kommission nicht registriert werden konnten.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission kürzlich eine Studie über die EBI- Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in Auftrag gegeben<sup>33</sup>, deren

---

<sup>33</sup> Die Studie wird durch das ISA-Programm unterstützt.

Ergebnisse in die Überlegungen der Kommission über das Verfahren der Online-Sammlung einfließen werden.

- Bei den beiden öffentlichen Anhörungen im Europäischen Parlament waren außer den EBI-Organisatoren selbst keine Interessenvertreter oder Sachverständigen zur aktiven Teilnahme eingeladen.

Bei den öffentlichen Anhörungen sollte gewährleistet sein, dass Interessenträger mit verschiedenen Standpunkten und Perspektiven gehört werden. Dies ist umso wichtiger, als in der EBI-Verordnung für die Formulierung der Antwort der Kommission auf eine erfolgreiche Initiative lediglich der sehr kurze Zeitraum von drei Monaten vorgesehen ist und damit nur wenig Zeit bleibt, um eine förmliche Konsultation der Interessenträger zu organisieren.

- Einige EBI-Organisatoren (und andere Interessenträger) beklagen einen unzureichenden Dialog und mangelnde Interaktion mit der Kommission in den verschiedenen EBI-Phasen, insbesondere nach Verabschiedung der Mitteilung der Kommission über die Bürgerinitiative. Sie wünschen sich einen stärker strukturierten Prüfungs- und Follow-up-Prozess und möchten umfassender einbezogen zu werden.

## **5. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

---

Für eine Bewertung der langfristigen Auswirkungen der EBI auf die institutionellen und legislativen Verfahren der EU ist es noch zu früh. Die Kommission wird ihr Monitoring fortsetzen und u. a. die oben genannten Fragen zur EBI in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit den verschiedenen Interessenträgern und Organen erörtern, um das Instrument weiter zu verbessern.

Die Kommission hat in diesem Zusammenhang die Studie des Europäischen Parlaments<sup>34</sup>, die Schlussfolgerungen der Initiativuntersuchung der Europäischen Bürgerbeauftragten<sup>35</sup> und die Ergebnisse der seit 2012 jährlich vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Partnern aus der Zivilgesellschaft veranstalteten „EBI-Tage“<sup>36</sup> mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Die laufende Studie der Kommission über Fragen der Online-Sammlung wird weitere Anhaltspunkte für ihre Einschätzung dieser wichtigen Angelegenheit liefern. Bis zum

---

<sup>34</sup> „ECI - First Lessons of Implementation“ (EBI - erste Lehren aus der Umsetzung), siehe: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2014\)509982](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2014)509982)

<sup>35</sup> OI/9/2013/TN

<sup>36</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eci-day-2014>

Vorliegen der Ergebnisse gilt für Organisatoren so lange wie nötig weiterhin ihr vorübergehendes und kostenloses Hosting-Angebot.

All diese Prozesse fließen heute und auch in Zukunft in die laufenden Überlegungen über die EBI ein. Die Kommission freut sich auf tief gehendere Gespräche mit dem Gesetzgeber und erwartet mit Spannung den Initiativbericht des Europäischen Parlaments, der den Gesprächen, die anlässlich der mit dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen und dem Petitionsausschuss im Februar 2015 organisierten öffentlichen Anhörung über die EBI geführt wurden, Rechnung tragen wird.