



Oktober 2010
AK Positionspapier

Europäische Bürgerinitiative

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüssler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Herbert Tumpel
Präsident

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,2 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Werner Muhm
Direktor

Executive Summary

Im laufenden Diskussionsprozess sollte das Augenmerk darauf liegen, keine unnötigen Erschwernisse für die Initiierung von EBIs zu schaffen.

Die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) stellt aus Sicht der ArbeitnehmerInnen eine der wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon dar. Die EBI hat das Potential, die vielfach diagnostizierte Kluft zwischen der EU und ihren BürgerInnen zu mindern. In einer Gesamtbewertung des Vertrags von Lissabon ist auch für die AK ihre Einführung ein wesentliches Kriterium für die Befürwortung des neuen primärrechtlichen Gefüges der EU gewesen.

Mit der EBI sollte zum einen das Engagement und die Initiativbereitschaft der BürgerInnen gefördert werden, zum anderen müssen Ergebnisse einer EBI ernst genommen werden. Ansonsten droht das neue Instrument zu einer demokratiepolitischen Alibimaßnahme zu werden, die den Ruf der EU als „bürgerfernes Europa der Eliten“ nur weiter festigt.

Demnach sollten Anforderungen an die Durchführung einer EBI nicht so streng gelegt sein, dass sie das Engagement der BürgerInnen in Bürokratie ersticken bzw. den Kreis möglicher UnterstützerInnen ohne Not einschränken. Mit ihrem Verordnungsvorschlag hat die Europäische Kommission diesbezüglich bereits viele Anregungen zum Grünbuch, welche auch seitens der AK eingebracht wurden, aufgenommen. Auch im laufenden Diskussionsprozess

sollte das Augenmerk darauf liegen, keine unnötigen Erschwernisse für die Initiierung von EBIs zu schaffen (etwa durch Anforderungen an die Organisatoren oder die Form einer einzureichenden Initiative, siehe dazu AK-Position Punkt 5 und 7). Zudem sollte in einem Artikel der Richtlinie ausdrücklich festgelegt werden, dass jede abgegebene Unterstützungserklärung zum Gesamtergebnis der EBI hinzurechnen ist, unabhängig davon, ob im betreffenden Land die Mindestanzahl an Stimmen erreicht worden ist (siehe dazu AK-Position, Punkt 3).

Andererseits sind administrative Anforderungen dort angebracht, wo die demokratische Seriosität des Verfahrens zu wahren und Manipulationsmöglichkeiten mit vertretbaren Mitteln zu begegnen sind. Mit Einführung einer Registrierungsphase für EBIs und einem Online Register hat die Kommission hier bereits einen sinnvollen Ansatz gefunden. Eine vertiefende inhaltliche Zulässigkeitsprüfung durch die Kommission oder einen Weisenrat bei Erreichen von bestimmten Schwellenwerten erscheint aber zu weit gehend (siehe dazu AK-Position, Punkt 9). Auch die Möglichkeit und Ausgestaltung der Stimmgabe durch Online-Voting trägt nach Ansicht der AK dem Erfordernis der demokratischen Seriosität noch nicht ausreichend Rechnung (siehe dazu AK-Position, Punkt 10).

Ein weiterer wichtiger Aspekt nämlich jener der erforderlichen Unterstützung einer EBI durch Kommission und Mitgliedstaaten wurde bis jetzt im Verordnungsvorschlag noch nicht ausreichend berücksichtigt und sollte in der laufenden Diskussion noch integriert werden (siehe dazu AK-Position, Punkt 12).

Die Position der AK im Einzelnen

1. Mindestanzahl der Mitgliedstaaten, aus denen UnterstützerInnen kommen müssen

Art 11 Abs 4 des neuen Vertrags über die Europäische Union legt fest, dass mindestens 1 Million UnionsbürgerInnen aus einer „**erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten**“ hinter einer EBI stehen müssen. Hinsichtlich der näheren Bestimmung des Begriffes „erhebliche Anzahl an Mitgliedstaaten“ finden sich sowohl für die Variante 1/4 als auch ein 1/3 der Mitgliedstaaten berechnete Argumente.

Jedoch setzt das **Erfordernis von einem Drittel** der Mitgliedstaaten andererseits ein **sehr hohes Maß an Vernetzung** in derzeit mindestens neun Staaten der EU voraus. Unter Würdigung des Minderheitenschutzes und des erheblichen Aufwandes, der bei der Sammlung von Unterschriften betrieben werden muss, regt die AK jedoch die Einführung der niedrigeren Schwelle von **einem Viertel der Mitgliedstaaten** an.

2. Mindestanzahl der UnterzeichnerInnen je Mitgliedstaat

Die zweite Zahl, welche durch die Verordnung festgelegt werden soll, ist der Schwellenwert von notwendigen UnterzeichnerInnen je Mitgliedstaat. Ursprünglich hatte die Kommission im Grünbuch diesbezüglich einen festen

Schwellenwert von 0,2% der Bevölkerung vorgeschlagen. Hier hätte sich das Problem gestellt, dass diese Hürde für sehr kleine Mitgliedstaaten zu einfach zu erreichen war (etwa für Malta nur einige hundert Stimmen), hingegen für große Mitgliedstaaten relativ hoch angesetzt war (etwa wären für Deutschland rund 160.000 Unterschriften erforderlich gewesen, um für die Erheblichkeitsschwelle angerechnet zu werden).

Diesbezüglich scheint durch den aktuellen, im Kommissionsvorschlag enthaltenen, **Ansatz ein guter Mittelweg** gefunden, welcher **festen Schwellenwerte pro Mitgliedstaaten** festlegt, degressiv proportional zur Bevölkerung. Dies hilft, dass auch in größeren Mitgliedstaaten, wie Deutschland, die erforderlichen Schwellen erreicht werden können. Für kleinere Staaten wie Österreich heißt das zwar, dass eine geringfügige höhere Schwelle erreicht werden muss, die notwendigen 14.250 Unterschriften erscheinen aber machbar.

3. Jede abgegebene Stimme muss zählen!

Der Kommissionsvorschlag sieht zum einen vor, dass Unterstützungserklärungen aus zumindest einem Drittel der Mitgliedstaaten zu kommen haben, zum anderen verankert er feste Schwellenwerte pro Mitgliedstaat

Die AK regt die Einführung der niedrigeren Schwelle von einem Viertel der Mitgliedstaaten an.

(siehe vorweg). Was aber durch den Verordnungsvorschlag bislang noch nicht ausdrücklich determiniert wird, ist, wie zu verfahren ist, wenn im erforderlichen Drittel der Mitgliedstaaten die Schwellenwerte überschritten werden und noch zusätzlich in weiteren Staaten Unterstützungserklärungen abgegeben werden, dort die notwendigen Hürden jedoch nicht geschafft wurden.

Diese rechtliche Unklarheit sollte beseitigt werden. Die AK schlägt diesbezüglich vor, in einem Artikel in der Verordnung ausdrücklich festzuhalten, dass bei der Ermittlung des Gesamtergebnisses einer EBI **jede in der EU abgegebene Unterstützungserklärung zählt**, gleich ob im betreffenden Land die Mindestzahl erreicht worden ist oder nicht.

4. Mindestalter für die Unterstützung einer Bürgerinitiative

Mittlerweile scheint es Konsens in den europäischen Institutionen (Kommission, Rat, Europäisches Parlament) zu sein, das Mindestalter für die Unterstützung einer Bürgerinitiative an das Wahlalter zu den **Wahlen zum Europäischen Parlament** zu knüpfen. Das bedeutet, dass bis zur Verabschiedung eines einheitlichen Wahlrechts zum Europäischen Parlament die Kriterien über die Entscheidung der Wahlberechtigung nach den nationalen Rechtsordnungen zu beurteilen sind.

Die AK kann diesem Konsens nur zustimmen zu: Da in Österreich das Wahlalter zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 16 Jahre beträgt, wäre ein Ausschluss der Gruppe der 16-18-Jährigen von der Teilnahme an der Bürgerinitiative keinesfalls wünschenswert.

5. Anforderungen an die Organisatoren einer EBI

Hinsichtlich Anforderungen an die Organisatoren einer EBI stellt sich zum einen die Frage nach **Transparenz und demokratische Rechenschaftspflicht**. Nach Ansicht der AK ist eine veröffentlichte Information darüber notwendig, **welche Organisationen eine Initiative unterstützen und wie diese finanziert** werden. Dieser Forderung wird durch die im Kommissionsvorschlag enthaltene Registrierungsphase Genüge getan.

Abgesehen von Transparenzanforderungen sollten jedoch keine **weiteren Anforderungen an OrganisatorInnen bzw unterstützende Organisationen** gestellt werden, welches das Einbringen von Initiativen erschweren würden.

Im Rahmen der Diskussion im Konstitutionellen Ausschuss im Europäischen Parlament wurde vorgeschlagen, nur natürliche Personen als Organisatoren für Bürgerinitiativen zuzulassen. Dieser Vorschlag übersieht, dass BürgerInnen oft in Form von Interessenvertretungen,

Abgesehen von Transparenzanforderungen sollten jedoch keine weiteren Anforderungen an OrganisatorInnen bzw unterstützende Organisationen gestellt werden.

Die AK begrüßt, dass die Kommission bezüglich der öffentlichen Finanzierung keine spezifische Anforderungen an die Organisatoren vorgehen hat.

Organisationen oder Vereinen organisiert sind. Die AK tritt daher dafür ein, bei der Position des Kommissionsvorschlages zu bleiben, nach welchem sowohl natürliche, als **auch juristische Personen als Organisatoren** einer EBI auftreten können.

Mit dem Argument, das Element der Bürgerbeteiligung und des europäischen Gedankens noch weiter zu unterstreichen, wurde im Europäischen Parlament die Einrichtung eines **Bürgerausschusses** (mit VertreterInnen aus mindestens 7 Mitgliedstaaten) von Beginn an vorgeschlagen. Dies scheint jedoch eher eine **Hürde für Initiatoren** von EBIs zu sein, und es sollte den Organisatoren selbst überlassen bleiben, in welcher Form sie die Zusammenarbeit organisieren wollen.

Zwei weitere ebenfalls im Europäischen Parlament diskutierte Vorschläge würden die **Einbringung ebenfalls erschweren** und sind zudem auch aus dem Vertrag über die Europäische Union nicht ableitbar. Dies betrifft zum einen den Vorschlag, dass eine EBI auch von einer **gewissen Anzahl von Abgeordneten zum Europäischen Parlament mitinitiiert** werden muss; zum anderen den Vorschlag, dass von den Organisatoren eine **Kautions** zu hinterlegen sei. Betreffend des Vorschlags einer Kautionshinterlegung führt das Arbeitsdokument des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments (Arbeitsdokument vom 22. Juni 2010, S. 2) aus, dass die OrganisatorInnen diese „zurückhalten würden, wenn sich die EBI als erfolgreich erweist“. Keinesfalls

sollte dies so ausgelegt werden, dass die Kautions verfällt, wenn das Ziel von 1 Million UnterstützerInnen nicht erreicht werden kann oder die EBI etwa die Zulässigkeitsprüfung durch Kommission oder den Weisenrat (siehe dazu AK-Position, Punkt 9) nicht passiert.

Die AK begrüßt ausdrücklich, dass die Kommission bezüglich jener im Rahmen des Grünbuchs problematisierten Frage der **öffentlichen Finanzierung**, keine spezifische Anforderungen an die Organisatoren vorgesehen hat. Viele Organisationen, einschließlich NGOs, erhalten öffentliche Finanzierung in unterschiedlichster Form, reichend von finanziellen Unterstützungen bis hin zu Sachleistungen, gegebenenfalls auch nur in Gestalt der Zurverfügungstellung von Räumen. Aus derartigen Leistungen werden implizit auch Kampagnen der betreffenden Einrichtungen quersubventioniert. In Österreich und anderen Mitgliedstaaten haben sich bisweilen auch Gemeinden an bestimmten Kampagnen beteiligt bzw sie unterstützt. Es ist daher unerlässlich den von der Kommission nun eingeschlagenen Ansatz auch im laufenden Diskussionsprozess beizubehalten.

6. Registrierung geplanter Initiativen

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass **geplante Initiativen bei der Kommission zu registrieren sind**, bevor mit der Sammlung von Unterschriften begonnen werden kann. Die AK unterstützt diese Forderung und hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch angeregt, ein formgebundenes **Anmelde- bzw Einleitungsver-**

fahren einzuführen. Einerseits sind an die Einleitung der EBI Rechtsfolgen geknüpft (Fristenlauf, Ablehnung/Nicht-Registrierung durch die Kommission, erforderliche behördliche Unterstützung bzw Unterstützung durch die Kommission, zu letzterem siehe AK-Position, Punkt 11). Andererseits wird mit einem derartigen Verfahren die Seriosität der EBI gefördert bzw durch die Einführung einer bestimmten **Grundschwelle** für die Initiierung der EBI einer Beliebigkeit dieses Instruments entgegen getreten.

Gemäß Kommissionsvorschlag sind Initiativen, die „**missbräuchlich**“ sind oder denen es „**an Ernsthaftigkeit fehlt**“ von der Kommission nicht zu registrieren; Initiativen, „**die sich eindeutig gegen die Werte der Union richten**“ sind von der Kommission abzulehnen. Die AK hat schon in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch gefordert, dass Initiativen zu untersagen sind, die gegen absolute Grundwerte der Gemeinschaft verstoßen und begrüßt demnach die diesbezügliche Bestimmung der Kommission. In der Verordnung sollte noch ausdrücklich festgeschrieben werden, dass Organisatoren, deren Initiativen von der Kommission nicht registriert werden, zusteht im **Rechtswittelweg** den **EuGH** anzurufen.

Eine „missbräuchliche“ oder „nicht ernsthafte“ Verwendung der Initiative könnte im Einzelfall oft schwierig nachzuweisen sein. Daher regt die AK an stattdessen die Einführung einer **niedrigen (!) quantitativen Hürde** (5.000 oder 10.000 Unterschriften), als Grund-

voraussetzung um eine Registrierung bei der Kommission vorzunehmen. Ganz grundsätzlich sollte es bei dieser ex ante-Prüfung durch die Kommission darum gehen, ob die **Infrastruktur der Europäischen Union vor schwerwiegendem politischen Missbrauch zu schützen**. Ausdrücklich nicht sollte es darum gehen, vorab zu prüfen, ob eine derartige Initiative in den Bereich der EU-Kompetenzen fallen würde oder nicht. Im **Rat** wurde diesbezüglich vorgeschlagen, der Kommission in der Registrierungsphase zusätzlich zu erlauben, Bürgerinitiativen abzulehnen, welche „eindeutig nicht in den Geltungsbereich der Verträge fallen“. Auch diese Bestimmung könnte zu nicht einfachen Auslegungsfragen führen; die vorgeschlagene niedrige, quantitative Hürde andererseits schafft ein klares und nachvollziehbares Kriterium.

Über die Zulässigkeit der Anmeldung sollte die EU-Kommission – schon aus Gründen der Rechtssicherheit – jedenfalls vor Beginn der Unterschriftensammlung binnen vier Wochen entscheiden. Nach Ablauf dieser Frist bzw ab dem Zeitpunkt der Genehmigung durch die Kommission beginnt der Fristenlauf. Dieser **Fristenlauf** sollte noch ausdrücklich in Art 4 des Verordnungsvorschlags festgeschrieben werden.

Die AK unterstützt zudem auch die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Einführung eines **Online Registers**, in welches alle EBIs von der Kommission bereitgestellt werden (Kommissionsvorschlag, Art 4 Abs 1). Diese Bestimmung sollte jedoch noch dahingehend

Die AK unterstützt auch die im Kommissionsvorschlag vorgesehene Einführung eines Online Registers.

abgeändert werden, dass EBIs in allen – und nicht nur in einer – Amtssprachen der Union veröffentlicht werden müssen (siehe dazu AK-Position, Punkt 8).

7. Form und Abfassung einer Bürgerinitiative

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass EBIs die folgenden Informationen zu enthalten haben: **Gegenstand, Ziele, Rechtsgrundlage in den Verträgen** sowie alle Quellen der Finanzierung und Unterstützung (siehe dazu bereits oben). Nach Ansicht der AK ist es hinreichend, wenn eine Bürgerinitiative lediglich Gegenstand und Ziel eines legislativen Vorschlags angibt. Ein **juristisch fertig ausformulierter Legislativvorschlag** wäre eine **völlig unzumutbare Hürde**. Sie würde ein derartiges Vorhaben nicht nur vor diffezile formaljuristische Anforderungen stellen. Es ist daher zu begrüßen, dass der Kommissionsvorschlag nicht – wie ursprünglich im Grünbuch angedacht –, bereits die Vorlage eines konkreten rechtlichen Texts verlangt. Darunter würde auch die Identifizierbarkeit potentieller UnterstützerInnen mit dem Vorhaben leiden, wenn das eigentliche Anliegen in für viele unverständliche rechtstechnische Anforderungen eingehüllt wäre, wie sie gerade für das europäische Sekundärrecht kennzeichnend sind (zB Wahl der richtigen Rechtsgrundlage oder der möglichen legislativen Maßnahme). Im Übrigen sollte es den InitiatorInnen aber **unbenommen** sein, auch einen **fertig ausformulierten Rechtsakt** zur Grundlage eines EBI zu erheben.

Ein sinnvoller Ansatz wäre es, eine Übersetzung durch die Dienste der Kommission in Betracht zu ziehen.

Sowohl der Kommissionsvorschlag, als auch das Arbeitsdokument des Ausschusses für konstitutionelle Fragen im Europäischen Parlament sehen vor, dass von den Organisatoren von Beginn an die **Rechtsgrundlage** anzugeben ist, auf die sich eine angeregte Initiative stützt. Für EuroparechtsexpertInnen wird es in vielen Fällen nicht schwierig sein, eine mögliche Rechtsgrundlage zu bezeichnen. Andererseits scheint es mit dem Gedanken, dass es sich bei der EBI um eine echte Maßnahme für die Zivilgesellschaft handeln soll, nur schwer vereinbar. In diesem Sinne ist jener Position, welche derzeit im **Rat** diskutiert wird, der Vorzug zu geben, welche die Angabe einer Rechtsgrundlage nur als eine **fakultative Angabe der Organisatoren** vorsieht.

8. Übersetzung einer Initiative in alle Amtssprachen

Bezüglich der Übersetzung einer Bürgerinitiative in alle Amtssprachen enthält der Kommissionsvorschlag keine klaren Äußerungen. Daraus ist wohl zu schließen, dass die Verantwortung für eine Übersetzung in alle Amtssprachen bei den Organisatoren einer Initiative liegt. Ein sinnvoller Ansatz wäre es hier, eine **Übersetzung durch die Dienste der Kommission** in Betracht zu ziehen.

Diese Maßnahme würde gewährleisten, dass auch BürgerInnen mit weniger geläufiger Muttersprache (und ohne entsprechende Fremdsprachenkenntnisse) an allen Bürgerinitiativen partizipieren können und würde den europäischen Gedanken stärken. Zu-

dem könnten auf diesem Weg einheitliche Qualitätsstandards für alle Bürgerinitiativen gesichert werden.

9. Keine weiterführende Zulässigkeitsprüfung

Eine Überprüfung der Zulässigkeit von EBIs ist insoweit geboten, als jene Bürgerinitiativen bereits ex ante zu untersagen wären, die gegen absolute Grundwerte der europäischen Gesellschaft verstoßen. Diese „Zulässigkeitsprüfung“ soll – wie vorweg unter Punkt 6 dargestellt – bereits im Rahmen der Registrierung einer Initiative bei der Kommission durchgeführt werden.

Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es neben der vorweg angeführten Prüfung im Rahmen der Registrierung noch einer weiteren Zulässigkeitsprüfung durch die Kommission oder einen Weisenrat bedarf. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass die Organisatoren bei Erreichen von **300.000 Unterschriften** aus mindestens 3 Mitgliedstaaten, bei der Kommission die Prüfung der Zulässigkeit der Initiative zu beantragen haben. Die EK hat dann innerhalb von zwei Monaten zu prüfen, ob (1) die Initiative ein Thema betrifft, zu dem ein Rechtsakt der Union verabschiedet werden kann und (2) ob es in den Rahmen der Befugnisse der EK fällt, einen Vorschlag zu unterbreiten. Im Rat wurde eine Senkung auf **100.000 Unterschriften** angeregt.

Seitens der Kommission wurde argumentiert, diese Prüfung solle vor Ablauf der Gesamtfrist durchgeführt werden, um den Mitgliedstaaten unnötigen Aufwand der Überprüfung der Unter-

stützungserklärungen zu ersparen. Andererseits – so der Kommissionsvorschlag – solle die Zulässigkeitsprüfung auch nicht gleich zum Beginn der Debatte stattfinden, da „**das Hauptziel darin besteht, eine europäische Debatte über Themen zu fördern, auch wenn eine Initiative letztendlich nicht in den Rahmen der rechtlichen Befugnisse der Kommission fällt**“ (Kommissionsvorschlag, Seite 7). Den Ausführungen der Kommission ist insofern klar zuzustimmen, als es ausgewiesenes Ziel der Einführung der EBI war, direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung zu stärken. Selbst wenn eine EBI nicht klar oder vollständig im Initiativbereich der Kommission angesiedelt ist, kann durch sie ein Zeichen an die Staats- und Regierungschefs gesandt werden.

Gegen eine Zulässigkeitsprüfung nach dem Format des Kommissionsvorschlags spricht auch, dass auch während der Prüffrist durch die Kommission (2 Monate) weiterhin Unterstützungserklärungen gesammelt werden und womöglich auch die Grenze von 1 Million Unterschriften in dem Zeitraum überschritten werden könnte. Bei den unterzeichnenden BürgerInnen dürfte es eine eigenartige Optik hinterlassen, wenn eine Initiative, die die notwendige Schwelle von 1 Million Unterschriften erreicht, von Kommission als unzulässig erklärt würde.

Die AK hat schon in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch eine **Präferenz für ein einstufiges Registrierungsverfahren** geäußert. Um nicht ernsthafte Initiativen zu verhindern, könnte – wie vorab unter Punkt 6 angeführt – eine Mindestgrenze von 5.000 bzw 10.000

Die AK hat eine Präferenz für ein einstufiges Registrierungsverfahren.

Unterschriften als notwendige Voraussetzung für die Eintragung in das Register verlangt werden. Im Rat haben auch einige Mitgliedstaaten – darunter auch Österreich – eine klare Präferenz für ein einstufiges Verfahren geäußert.

Die vom **Parlament** vorgeschlagene Prüfung durch einen **Weisenrat**, ein Gremium von 10-12 ernannten ExpertInnen bzw VertreterInnen, scheint aus demokratiepolitischer Sicht nicht ein geeignetes Gremium um über die Zulässigkeit einer direktdemokratischen Initiative zu entscheiden. Trifft die Kommission die Entscheidung, ist zumindest die politische Verantwortlichkeit für die Entscheidung klar. Zudem scheint der vorgeschlagene Nominierungsprozess in Rat, Parlament und Kommission auch ein ziemlicher bürokratischer, finanzieller und zeitlicher Aufwand.

10. Unterschriftensammlung

Im Hinblick auf die Sammlung ist darauf zu achten, dass einerseits der Zugang für Unterstützungen **niederschwellig** ist, gleichzeitig aber das Verfahren **manipulationssicher** abläuft. Insofern ist es unerlässlich, dass die Identität der Unterstützungserklärungen von einer befugten Person kontrolliert wird. Aus diesem Grund wird der **Online-Unterstützung über das private Internet mit Skepsis** begegnet. Es gewährleistet letztlich die Authentizität der Unterschriften nicht und widerspricht auch dem öffentlichen Charakter demokratischer Partizipation. Es stellt sich auch die Frage, ob mit der Online Unterschriftensamm-

lung tatsächlich das Ziel erreicht wird, dass die Europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten mit der EBI zu erreichen suchen. Hier könnte etwa zu befürchten sein, dass Online-Abstimmungen zu einer Flut von populistischen, EU-kritischen Initiativen führen. Zudem sollte auch die Kostenseite für die Mitgliedstaaten nicht unterschätzt werden, die die Unterstützungserklärungen auf Richtigkeit zu überprüfen haben. Anstatt der Online-Stimmabgabe ist aus Sicht der AK **zwei anderen Formaten (Unterschriftenabgabe vor der Behörde, Sammellisten)** der Vorzug gegeben.

Etwas eigenartig erscheint der derzeitige Kompromiss für die Identifizierung der unterschreibenden Personen im Rat: Demnach soll es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, welche Unterlagen sie zur Identifizierung der Personen verlangen. Für Österreich etwa ist eine Identifizierung mit Reisepass- oder Personalausweisnummer möglich, eine Reihe anderer Staaten (Dänemark, Irland, Niederlande, Finnland, UK und Slowakei) verlangt keine Identifizierung der Personen. Ob dadurch ausreichender Schutz gegen Missbrauch gegeben ist, erscheint fraglich.

Um die Seriosität der Europäischen Bürgerinitiative zu gewährleisten, erscheint die **Festlegung einer Frist** sinnvoll. Die im Kommissionsvorschlag enthaltene Frist von **12 Monaten** erscheint angemessen für die EBI, um den aufgrund der erhöhten Anforderungen einer transnationalen Unterschriftensammlung Rechnung zu tragen.

Im Hinblick auf die Mitgliedstaaten ist ferner eine kostenfreie öffentliche Bekanntmachung in den Medien, einschließlich Rundfunk, notwendig.

11. Datenschutz

Insbesondere bei der Online Unterschriftenabgabe stellen sich auch datenschutzrechtliche Fragen. Gemäß dem Kommissionsvorschlag wird die Online Unterschriftensammlung direkt durch die Organisatoren vorgenommen, wobei die verwendeten Datenbanksysteme von den Mitgliedstaaten hinsichtlich Erfüllung von Sicherheitsanforderungen zertifiziert werden müssen. Diese Zertifizierung bzw auch die vom Rat angeregte Einführung von Haftungs- und Strafbestimmungen, gewährleisten jedoch nicht in ausreichender Art und Weise möglichem Datenmissbrauch zu begegnen.

Aus datenschutzrechtlichen Erwägungen wären europaweit einheitliche Standards, konkret die **Entwicklung einer einheitlichen Datenbank zur Online Unterschriftensammlung durch die Kommission**, äußerst wünschenswert. Dieses Anliegen wurde auch seitens der Republik Österreich im Rat vorgebracht und wird von der AK aufs eindringlichste unterstützt.

12. Unterstützung der EBI durch EU und Mitgliedstaaten

Ein weiterer wichtiger Aspekt, nämlich jener der erforderlichen Unterstützung einer EBI durch Kommission und Mitgliedstaaten, scheint im jetzigen Diskussionsstand noch nicht ausreichend berücksichtigt. Die Unterstützung sollte zunächst **Informationsverpflichtungen** beinhalten: Die **Kommission** müsste demnach im Internet über laufende EBI berichten. Das im Kommissionsvorschlag vorgesehene Online Register

ist dafür ein wichtiger erster Schritt. In diesem Zusammenhang sollten der Text der Initiative (insb Ziele und Gegenstand) sowie weitere Angaben im Sinne der Transparenz der UnterstützerInnen veröffentlicht (ggf auch nur verlinkt) und durch die Dienste der Kommission in alle Amtssprachen der EU übersetzt werden.

Im Hinblick auf die **Mitgliedstaaten** ist ferner eine kostenfreie **öffentliche Bekanntmachung in den Medien**, einschließlich **Rundfunk**, notwendig.

Darüber hinaus ist die Unterstützung der **Behörden** der Mitgliedstaaten näher zu regeln. Abgesehen von grundsätzlichen **Informationsverpflichtungen** (im Wege der mitgliedstaatlichen Internetportale sowie durch behördlichen Aushang) müssen die Behörden **für die Entgegennahme von Unterschriften zur Verfügung** stehen. Auch dazu müsste eine entsprechende Passage in der Verordnung aufgenommen werden, wobei den Mitgliedstaaten etwa im Hinblick auf nähere Details (wie zB Öffnungszeiten der Ämter) ausreichend Flexibilität einzuräumen ist.

13. Behandlung der gesammelten Unterschriften

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die **Prüfung der Unterschriften** vorzunehmen haben (etwa durch Überprüfung von Stichproben). Diese Vorschrift ist grundsätzlich zu begrüßen, jedoch wären in diesem Zusammenhang **europaweit einheitliche Standards wünschenswert**.

In Anbetracht der weiteren Behandlung einer Initiative sollte in der Verordnung auch noch ausdrücklich festgehalten werden, dass – auch wenn in einzelnen Staaten, der Schwellenwert an nötigen Unterstützungserklärungen nicht erreicht wird – die abgegebenen Unterstützungserklärungen zur Gesamtzahl der abgegebenen Unterstützung hinzugerechnet werden (siehe dazu AK-Position, Punkt 3).

Der Kommissionsvorschlag verankert eine **Frist von 4 Monaten**, innerhalb welcher die EBI von der Kommission zu überprüfen ist. Bei Ablauf der Frist hat die Kommission ihre Schlussfolgerungen und beabsichtigten Maßnahmen in einer **Mitteilung** darzulegen und diesen den Organisatoren, sowie dem Europäischen Parlament und Rat zu übermitteln.

Die AK unterstützt diese grundsätzliche Vorgangsweise, tritt jedoch auch für eine **Verkürzung der Frist auf 2 Monate** ein, wie in der Debatte auch seitens des Europäischen Parlaments vorgeschlagen. Da der Eintragungsprozess für die EBI ein volles Jahr beträgt und Initiativen auch vorweg bei der Kommission zu registrieren sind, bleibt der Kommission genügend Zeit um eine entsprechende Mitteilung vorzubereiten. Sinnvoll scheint auch der Parlamentsvorschlag, wonach der Kommission eine **Frist** gesetzt werden sollte, innerhalb welcher ein in der Mitteilung gegebenenfalls **angekündigter Rechtsakt** vorzulegen wäre.

14. Mehrere Initiativen zum selben Thema

Seitens des Europäischen Parlaments wurde gefordert, dass es nicht möglich sein soll, mit einer EBI die **Annullierung einer vor kurzem angenommenen Rechtsvorschrift** zu betreiben. Eine solche Einschränkung ist nicht einsichtig, da wäre auch unklar, was „vor kurzem“ bedeutet. Schon gar nicht sollte es möglich sein ganze Politikfelder für die direkte Demokratie zu „sperrern“, wenn in diesen vor kürzerer Zeit ein Rechtsakt der EU verabschiedet wurde.

Auch die Gefahr, dass **mehrere Initiativen zu ein- und demselben Thema** zeitgleich oder wiederholt eingebracht werden, erachtet die AK als vernachlässigbar. Spezielle Vorkehrungen, um dies zu vermeiden, sind daher nach Meinung der AK nicht notwendig. Auch bei auf den ersten Blick ähnlich erscheinenden Anliegen können durchaus Unterschiede im Detail liegen, die eine erneute Initiative rechtfertigen würden. Zu beachten ist ferner, dass mit entsprechend raschen Eingaben eine Europäische Bürgerinitiative durch GegnerInnen der Initiative auch erfolgreich unterminiert werden könnte.

Ein transparentes, im Internet einsehbares Verzeichnis der bestehenden Bürgerinitiativen, ebenso wie eine Vernetzung auf gesellschaftlicher Ebene sollten unseres Erachtens ausreichend Gewähr dafür bieten, dass nicht mehrere Initiativen zum selben Thema lanciert werden.

Die AK befürwortet europaweit weitgehend vereinheitlichte Verfahrensregeln.

15. Ziel: Europaweit einheitliche Standards für Verfahren

Die AK befürwortet europaweit weitgehend vereinheitlichte Verfahrensregeln. Größere nationale Spielräume bzw. größere rechtliche Abweichungen zwischen den Mitgliedstaaten wären dem Ziel des **grenzüberschreitenden europapolitischen Engagements** sicherlich abträglich.

Aus Sicht der AK wäre es sinnvoll gewesen, die Verordnung in der Weise aufzubauen, dass sie die verschiedenen Stufen und Aspekte des Verfahrens (Einleitung, Sammlung, Ermittlung, Unterstützung, Transparenz, Kontrolle) regelt. Im Hinblick auf die Sammlung sollten die beiden nach Meinung der AK zu präferierenden Formate (Unterschrift vor Behörde bzw. vor hierzu befugter Person) nach Möglichkeit vollständig standardisiert werden. Sollte dieser Forderung in der jetzigen Verordnung nicht Rechnung getragen werden können, könnte die **Schaffung europaweit einheitliche Standards für Verfahren zumindest als Zielbestimmung in der Verordnung** aufgenommen werden.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne zur Verfügung:

Frau Alice Wagner

(Expertin der AK Wien)

T +43 (0) 1 501 65 2368

alice.wagner@akwien.at

sowie

Herr Christof Cesnovar

(in unserem Brüsseler Büro)

T +32 (0) 2 230 62 54

christof.cesnovar@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Strasse, 20-22

A-1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

F +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenberg, 30

B-1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

F +32 (0) 2 230 29 73