

## Europäische Bürgerinitiative (EBI) – die Checklist

Noch gilt die Europäische Bürgerinitiative (EBI) als Verhinderungsrecht. Mit einem großen Relaunch 2015 könnte sie doch noch ein Erfolg werden, findet Professor Johannes Pichler und zählt die Musts und die Don'ts für Initiatoren auf. Eine Checklist für alle, die sich in Europa einmischen wollen.



Die EU-Kommission will EU-weite Regeln für die Privatisierung kommunaler Dienstleistungen wie Wasserversorgung einführen. Das verhalf der EU-Bürgerinitiative (EBI) right2water zum Erfolg. Um das nachmachen zu können, liest man diesen praktischen Leitfaden. Foto: Sven Dovermann / pixelio.de

### Der Autor



*Univ. Prof. Dr. Johannes W. Pichler ist Professor für Europäische Rechtsentwicklungen und Vorstand des Instituts für Österreichische Rechtsgeschichte und Europäische Rechtsentwicklungen an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der [Universität Graz](#) sowie Direktor des [Österreichischen Instituts für Europäische Rechtspolitik](#) in Salzburg. Kontakt: [johannes.pichler@uni-graz.at](mailto:johannes.pichler@uni-graz.at)*

"Starkstromleitungen gehören unter die Erde! Das ist unser Kärntner Volksbegehren. In Österreich kommen wir damit leider nicht durch. Haben wir mit einer Europäischen Bürgerinitiative eine Chance, dass auf EU Ebene eine Erdverkabelung in bewohnten Gebieten verordnet wird?"

Lasst alle Hoffnung fahren, hätte ich meinem Vis-à-vis, der Volksbegehrensprecherin **Irene Kreschischnig**, vor kurzem noch gesagt: Alles noch viel zu unbekanntes Recht, es steht erst seit 1. April 2012 in Erprobung. Und viel zu kompliziertes Recht. Der Verfassungstext in [Art. 11 \(4\) Europäischer Unionsvertrag](#) klingt ja noch schön und recht einfach. Aber dahinter stehen eine, in ihren Prämissen unglücklich angelegte, [EBI-Umsetzungs-Verordnung](#) und eine technisch schwer erfüllbare [Durchführungsverordnung](#) über die Erfordernisse eines Online-Unterzeichnungstools dem Erfolg ganz grundsätzlich im Weg.

Doch halt, halt! Der Abgesang wäre zu vorschnell gewesen:

Da läuft gerade jetzt eben eine [EU-Bürgerinitiative "Recht auf Wasser"](#) (R2W) zur Hochform auf. Sie hat von allen Seiten Rückenwind bekommen. Ja, sie hat sogar Regierungen schon aufgescheucht.

Sie hat nicht bloß die berühmte eine Million Mitstreiter bereits erreicht, sondern sie wird quer durch die EU sicher noch ein paar Millionen Mitstreiter versammeln. Da ist man auch als EBI-Realist und Profi eines Besseren belehrt worden.

### Was braucht eine erfolgreiche EBI?

Zunächst: Was sind die Erfordernisse für eine erfolgreiche EBI?

- Eine Million EU-Bürger,
- die aus wenigstens sieben EU Mitgliedsstaaten nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel kommen müssen,

- die eine Initiative, die von einem Kernteam von wenigstens sieben physischen Personen gegründet sein muss,
- binnen eines Jahres ab Anmeldung bei der (plus Zulässigkeitsklärung durch die) EU-Kommission durch Unterzeichnen mitbringen
- und sich dazu etwa in Österreich mit Personalausweisnummer oder Passnummer ausweisen müssen, in anderen Ländern jedoch mit wesentlich weniger Angaben zur Person gültig votieren können,
- können die EU-Kommission auffordern, auf ihr Begehren hin tätig zu werden,
- sofern dieses Begehren im Rahmen der Zuständigkeit der Kommission liegt.

## Jenseits der einen Million Unterstützer

Das EBI-Instrument kann bei einem ganz außergewöhnlichen Thema mit ganz außergewöhnlicher Unterstützung, wie der europäischen Gewerkschaftsorganisation oder großer politischer Parteien, offensichtlich doch jetzt auch schon erfolgreich werden. Denn jenseits einer Million Unterstützer, die nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel aus wenigstens sieben EU-Mitgliedsstaaten kommen müssen, muss sich die EU-Kommission mit der Forderung dieser EBI beschäftigen. Das ist der Erfolg. Nicht weniger, leider aber auch nicht mehr.

Um die Erwartungen nicht in den Himmel wachsen zu lassen, weil sie dann ziemlich sicher enttäuscht werden müssten, muss man eben klarstellen, dass das so wie beim österreichischen Volksbegehren im Nationalrat abläuft: Die EU-Kommission kann natürlich nicht gezwungen werden, den Zuruf einer Initiative umzusetzen. Sie muss nur Stellung beziehen.

## Mehr Frust- als Hurraerlebnisse

Für dieses Grundkonzept muss man schon auch auf Einsicht pochen dürfen: Eine Million Unionsbürger sind ja bloß etwa ein Viertelprozent, also 0,25 Prozent der Wahlberechtigten. Aber man hat als EBI immerhin die Chance, einen größeren europäischen politischen Prozess auszulösen, ja vielleicht gar eine europäische Bewegung aufzustellen.

Noch etwas muss man allen sagen, die jetzt nach R2W auf den Appetit gekommen sind, ihr schon lange gehegtes Anliegen flugs auch zu einer EBI zu machen. Spaziergang ist das keiner. Ich bin europaweit auf jeder Tagung oder Konferenz zur EBI, und wir hören von allen Stakeholders mehr von Schwierigkeiten und Frust als von Hurraerlebnissen.

## Wer dennoch nicht davon abzubringen ist

Sie sind dennoch nicht mehr davon abzubringen, Ihr Anliegen zu einer gesamteuropäischen EBI zu machen?

Großartig. Genau das ist der Geist, den Europa braucht, ein politisch waches Bürgertum, das sich einmischte. Nur so kann die Union eine Bürgerunion werden.

## Was ist zu tun? Erste Handlungsanleitungen

Nun, es gibt viele gute Informationsunterlagen – größere wie das [EBI-Portal der EU-Kommission](#) und viele kleinere, bündigere. Ich empfehle gerne eine der bündigsten, nämlich [die vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss](#), als Broschüre erhältlich auch [an meinem Institut](#), und eine der [Green Foundation](#).

Wenn Sie dann irgendwann tatsächlich an den Start gehen sollten, brauchen Sie freilich konkreten, professionellen Rat.

## Checklist für den Anfang

Hier nur eine kleine Checkliste für die allerersten Nachdenkschritte.

**Erstens.** Gehen Sie doch zunächst einmal auf das EBI-Portal der EU-Kommission und schauen Sie, [was da alles schon an "Issues" thematisiert ist](#). Möglicherweise liegt Ihr Thema mit einem schon vorhandenen nah beieinander. Dann sollten Sie sich zusammentun. Eigenbrötler bringt nichts. Es geht um Demokratie. Und die ist auf das Suchen von "größeren Zahlen", auf Mehrheiten und auf Kompromisse hin angelegt.

**Zweitens.** Schauen Sie sich die laufenden Initiativen auf deren Portalen genau an. Nur wenige machen es wirklich richtig gut. Dementsprechend bescheiden schauen auch die meisten bislang sichtbaren Erfolge aus. In nur einer Sprache – und die vielleicht nicht englisch – anzutreten, ist fatal.

**Drittens.** Suchen Sie das Internet systematisch ab, ob Ihr Thema nicht vielleicht eines ist, das ohnehin schon breit debattiert wird. Schauen Sie nach links und nach rechts nach einem gemeinsamen Nenner von Themen. Einen Sie. Dabei können die Social Media von besonderer Hilfe sein.

Suchen Sie in tunlichst vielen europäischen Sprachen, jedenfalls in den "größeren". Wenn Sie nicht auf einer prallen "Kriegskassa" sitzen – die derzeit angetretenen EBIs ähneln durchwegs Kirchenmäusen –, müssen Sie ganz cool

kalkulieren: Allein wenn Sie von Österreich aus Deutschland, UK, Frankreich, Spanien, Polen, Italien und Rumänien – das wären schon mal sieben Staaten – erreichen und "bestrahlen" könnten, dann hätten Sie schon 80 Prozent der Unionsbürger als theoretisches "Wählerpotenzial".

Die restlichen 20 Prozent, verstreut auf 21 Staaten, mit so um die 17 Sprachen, könnte man fast vernachlässigen. Das ist europäisch besehen nicht sehr nett, aber kräfte- und kostenschonend.

**Viertens.** Ohne eine kräftige, europäisch breit gestreute Mitstreiterschaft und einen Fundus, der schon mehr sein muss als eine "Portokassa", brauchen Sie gar nicht weiterdenken. In Ihrem Kernteam muss unbedingt eine relativ breite Fremdsprachenkompetenz vereint sein, damit Sie von Anfang an die europäischen Debatten gut beobachten können und Ihr Anliegen gut posten und einspeisen können.

Und speisen Sie Ihr Thema ein, wo immer Sie können, um Echo zu erzeugen. Wacht niemand auf, sollte Ihnen das zu denken geben, dass Ihr Thema andersherum ein Solitär ist.

## **Und was muss insgesamt geschehen? Handlungsempfehlungen**

Wie stehen die Chancen nun wirklich? Ich sage es ganz offen: Es gibt zur Zeit keine EBI-Konferenz von Barcelona über Berlin über Paris und Wien und immer wieder und wieder in Brüssel, in der die EU-Kommission nicht mit Vorwürfen überhäuft würde, dass die EBI-Verordnung "Verhinderungsrecht" ist.

Auf der Wiener EBI-Herbst-Konferenz im Oktober 2012, die das vom Autor geleitete Österreichische Institut für europäische Rechtspolitik<sup>10</sup> gemeinsam mit dem Bundeskanzleramt, Innenministerium, dem Außenministerium und ECAS veranstaltet hat, kam eine ernüchternde Bilanz:

>>> Es sei die Verordnung in sich schon so angelegt, dass die Hürden für kleinere Initiativen gänzlich unüberwindbar werden und selbst größere absichtlich verschreckt werden. Das lässt sich an den vielen additiven Erfordernissen, einem förmlichen Rechts-Parcours, messen.

>>> Es sei das erste Online-tool, mit dessen Hilfe man Stimmen sammeln kann, das die EU-Kommission unentgeltlich zur Verfügung gestellt hat, geradezu eine Haftungsfalle. Den am Start stehenden Initiativen sei ein Bärendienst, ein Danaergeschenk erwiesen worden, sie müssten sich als IT-Leute betätigen, anstatt ihrem Grundgeschäft, nämlich der politischen Kampagne, nachgehen zu können. Die Kommission hat einsichtig und die Vorwürfe schlüssigerweise anerkennend reagiert und den am Start stehenden etwa ein Dutzend EBIs schon im Juni 2012 einseitig ein einjähriges Moratorium gewährt (was wiederum nationale Wahlbehörden vor rechtlich unlösbare Probleme stellt) – und prompt per 1. November 2012 ein neues Tool angeboten.

Das ist noch immer nicht richtig benutzerfreundlich, aber es funktioniert. Dass trotzdem viele am Online-tool scheitern, hängt jedoch nicht mit irgendeiner Boshaftigkeit der hostenden EU-Kommission zusammen, sondern mit der Verlinkung mit den 27 innerstaatlichen Rechtsordnungen, die die EBI-Verordnung einbinden zu müssen vermeinte. Das rächt sich jetzt.

## **Am besten warten bis 2015**

Wenn Ihnen Ihr Thema nicht davonläuft, dann warten Sie also besser bis 2015. Bereiten Sie sich einseitig gründlich vor – das ist auch etwas, was die meisten EBIs bisher verabsäumt haben, nur um rund um den 1. April 2012 sichtbar unter den Ersten zu sein.

Die 2015er Novellierung der in der Prämissenwahl missglückten EBI-Verordnung muss einen grundlegenden Neustart bringen, wenn die EU wirklich die Bürgerschaft erreichen will, gerne und kooperativ mitzumachen:

>>> Die Grundgesinnung muss einladend werden, auf dass die Europäer bereitwillig ihre Sorgen und Anregungen nach Brüssel tragen. Das erfordert eine Rückdämmung des Erfordernissekatalogs.

>>> Eine echte Hilfestellung, Beratung, wenigstens ein offizieller Helpdesk per Staat, und wohl auch finanzielle Unterstützung müssen her. Warum sollten denn just Bürger nicht gefördert werden, wenn Parteien sehr wohl öffentlich finanziert werden?

>>> Dann: Die ganze EBI muss von den 27 innerstaatlichen Rechtsordnungen gänzlich entkoppelt werden, ein einziges EBI-EU-Recht muss her, eine EU-Wählerevidenz muss her, und den Staaten soll dann von der EU-Kommission im Amtshilfeweg eine leicht handhabbare Stichprobenpflicht auferlegt werden.

>>> Die Staaten müssen ihrerseits auch verpflichtet werden, EBIs zu helfen und zu ermutigen. Die Staaten sind doch selber die EU! Und bei innerstaatlichen Volksbegehren wird ja schließlich auch der gesamte Gemeindeapparat in Anspruch genommen, egal ob es sich um ein Bundes- oder Landesbegehren handelt. Eigentlich eine logische Selbstverständlichkeit, dass auch EBIs zu unterstützen sind.

## **Einsichten und Aussichten**

Mit einem großen Relaunch im zweiten Anlauf über die Verordnungsnovelle von 2015 könnte die Europäische Bürgerinitiative doch noch ein Beteiligungserfolg werden. Die EU-Kommission muss endlich einsehen, dass die EBI eine vertrauensbildende Brücke zwischen der EU-Bürgerschaft und ihr selbst sein kann und ihr selber zum Vorteil gereicht,

endlich mit der EU-Bürgerschaft "ins Gespräch zu kommen".

Die EU-Kommission sollte daher in der Novelle endlich den Mut beweisen, mit weit offenen Armen auf die Europäer zuzugehen und sie zur Mitarbeit an Europa gewinnen zu wollen.

Denn die Bürgerschaft ist die größte Verlässlichkeitsressource und Intelligenzquelle, die Europa hat. In der Präambel des Vertrags von Lissabon ist ausdrücklich die Rede davon, dass die Legitimität der EU gesteigert werden müsse und dass just deshalb die partizipatorische Demokratie eröffnet werde.

Also muss dem Art. 11 EUV, insbesondere der Europäischen Bürgerinitiative in Art 11 (4) EUV dann wohl auch die entsprechend legitimitätsförderliche Rechtswirklichkeit zuteil werden. Die verpflichtend vorgesehene Evaluierung und Novellierung von 2015 ist die große Chance hierfür.

## Hintergrund

*Wer mehr über Initiativen Campaigning und seine Musts and Don'ts wissen will: Pichler, J.W., "Simple Gebote" versus sophistische Lehren aus der Kommunikationstheorie und der politischen Psychologie – Do's and Don'ts im amerikanischen Campaigning, in Pichler, J.W. (Hg), Verändern wir Europa. Die Europäische Initiative – Art 11(4) EUV, 2009, S.473-512 und Lichtblau, Th., Campaigning, in: Pichler, J.W. (Hg) Verändern wir Europa, 2009, S.316-357*

**Die ÖGfE:** Die [Österreichische Gesellschaft für Europapolitik](#) (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

## Links

**Website** [ÖGfE-Policy Briefs](#)

**Europäische Kommission:** [Amtliches Register der laufenden Intitiativen](#)

**Europäische Kommission:** [Ausführliche Informationsunterlagen](#)

**Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss:** [Gebündelte Informationen](#)

**Anforderung** dieser Informationen per E-Mail: [office@legalpolicy.eu](mailto:office@legalpolicy.eu)