



# Die Europäische Bürgerinitiative (EBI): Einsichten und Aussichten – eine Checkliste

Von Johannes W. Pichler  
Wien, 20. März 2013  
ISSN 2305-2635

## Handlungsempfehlungen

1. Ein einziges, geschlossenes EBI-EU-Recht ist nötig, um 27 nationale Verstrickungen zu vermeiden.
2. Ein wirklich förderliches online tool, sowohl für die Unterstützungserklärungen, als auch für die weitere Kommunikation mit den Unterzeichner:innen, ist bereitzustellen.
3. Die Staaten müssen zur Unterstützung von EBIs verpflichtet werden.

## Zusammenfassung

Entgegen dem ersten Anschein kann eine Europäische Bürgerinitiative (EBI) auch jetzt schon trotz ungünstiger EBI-Verordnungs-Bedingungen erfolgreich werden: Die EBI »right2water.eu« (Wasser ist keine Ware, sondern ein Grundrecht) hat in kürzester Zeit das Grunderfordernis von einer Million Unterschriften schon geschafft.

Der Beitrag gibt einen Überblick, worauf von Anfang an zu achten ist und bietet eine kleine »Do and Don't«-Checkliste für Einsteiger. Links zu weiterführenden Informationen werden angeboten, auch wie man zu EBI-Ratgebern und EBI-Broschüren kommt.

Überdies wird der EU-Kommission aufgezeigt, wie die, auf die verpflichtend für 2015 vorgesehene Evaluierung des Funktionierens der EBI, folgende EBI-VO-Novellierung grundzulegen ist, damit die EU Bürger:innen für die von der Verfassung her vorgesehene Mitgestaltung tatsächlich gewonnen werden können: Offensives, von (wechselseitigem) Vertrauen getragenes Zugehen auf die Bürgerschaft muss die Generalprämisse der Verordnungsnovelle werden. Helfendes, die Bürgerschaft unterstützendes, »empowering«, EU-Recht ist vonnöten.



## Die Europäische Bürgerinitiative (EBI): Einsichten und Ausichten - eine Checkliste

### I. Die EBI greift, wenn...

*»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 Volksbegehrenssprecherin Frau Kreschischinig, 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*<sup>1</sup> klingt ja noch schön und recht einfach. Aber dahinter stehen eine, in ihren Prämissen unglücklich angelegte, *EBI-Umsetzungs-Verordnung*<sup>2</sup> und eine technisch schwer erfüllbare *Durchführungsverordnung*<sup>3</sup> über die *Erfordernisse eines Online-Unterzeichnungstools* dem Erfolg ganz grundsätzlich im Weg.

Doch halt, halt, der Abgesang wäre zu vor-schnell gewesen:

Da läuft gerade jetzt eben eine *EU-Bürgerinitiative* *»Recht auf Wasser«* (R2W), <http://www.right2water.eu>, 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:innen schon erreicht, sondern sie wird quer durch die EU sicher noch ein paar Millionen Mitstreiter:innen versammeln. Da ist man auch als EBI Realist und Profi eines Besseren belehrt worden.

Zunächst: Was sind die Erfordernisse für eine erfolgreiche EBI?

- Eine Million EU Bürger:innen
- die aus wenigstens sieben EU Mitgliedstaaten 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 mittragen
- 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.

Es kann das EBI-Instrument bei einem ganz außergewöhnlichen Thema mit ganz außergewöhnlicher Unterstützung, wie der europäischen Gewerkschaftsorganisation oder großer politischer Parteien, offensichtlich doch jetzt auch schon »erfolg«reich werden. Denn jenseits einer Million Unterstützer:innen, die nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel aus wenigstens sieben EU

1) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:DE:PDF>

2) Verordnung 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:de:PDF>

3) Durchführungsverordnung 1179/2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:301:0003:0009:EN:PDF>



Mitgliedstaaten 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. Für dieses Grundkonzept muss man schon auch auf Einsicht pochen dürfen: Eine Million Unionsbürger:innen sind ja bloß etwa ein Viertelprozent, 0,25%, der Wahlberechtigten. Wir würden ja auch nicht erwarten, dass die österreichische Politik zu befolgen hat, was etwa Tamsweg verlangt, um nur ein Größenbeispiel zu liefern. 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<sup>4</sup>, als von Hurraerlebnissen.

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

einmisch. Nur so kann die Union eine Bürger:innenunion werden.

## II. Was wäre zu tun, wenn man wollte? Erste Handlungsanleitungen

Nun, es gibt viele gute Informationsunterlagen, größere, wie das *EBI-Portal der EU Kommission*, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>, und viele kleinere, bündigere. Ich empfehle gerne eine der bündigsten, nämlich die vom *Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss*, <http://www.eesc.europa.eu><sup>5</sup>, als Broschüre erhältlich auch an meinem Institut: <http://www.legalpolicy.eu><sup>6</sup> und eine der *Green Foundation*<sup>7</sup>. Wenn Sie dann irgendwann tatsächlich an den Start gehen sollten, brauchen Sie freilich konkreten, professionellen Rat.

Hier nur eine kleine Checkliste für die allerersten Nachdenkschritte.

1. Gehen Sie doch zunächst einmal auf das EBI-Portal der EU-Kommission und schauen Sie, was da alles schon an »issues« thematisiert ist <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>. Möglicherweise liegt Ihr Thema mit einem schon vorhandenen nah beieinander. Dann sollten Sie sich zusammentun. Eigenbrötlererei bringt nichts. Es geht um Demokratie. Und die ist auf das Suchen von »größeren Zahlen« und Mehrheiten hin und auf Kompromisse hin angelegt.
2. 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.

4) Die aktuellsten Reporte sind im Druck; das Sammeln faktischer Erfahrungen ist ja erst seit 1. April 2012 möglich. Das Panorama der Kritiken ist jedoch schon seit Längerem offenkundig, siehe etwa *Pichler, J.W.*, Introduction, in: *Kaufmann, B./Pichler, J.W.* (Ed.), *Modern Transnational Democracy. How the 2012 Launch Can Change the World*, 2012; die aktuellste und geradezu vernichtende Gesamtevaluierung von *Bruno Kaufmann* wird in Kürze auf der website <http://www.ecas-citizens.eu> veröffentlicht werden.

5) eVersion abrufbar unter <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2012-18-de.pdf>

6) Einfach über [office@legalpolicy.eu](mailto:office@legalpolicy.eu) anfordern

7) Download auf <http://www.legalpolicy.eu>, click button »links«



3. 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 7 Staaten – erreichen und »bestrahlen« könnten, dann hätten Sie schon 80% der Unionsbürger:innen als theoretisches »Wähler:innen«-Potential. Die restlichen 20%, 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.
  
4. Ohne eine kräftige, europäisch breit gestreute Mitstreiterschaft und einem 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. Soviel für hier, mehr siehe unten<sup>8</sup>.

8) 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*

### III. Und was muss insgesamt geschehen? Handlungsempfehlungen

Wie stehen die Chancen nun wirklich? Ich sage es ganz offen: Es gibt zurzeit keine EBI-Konferenz von Barcelona über Berlin über Paris über Wien und immer wieder und wieder in Brüssel<sup>9</sup>, 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, mithilfe dessen man Stimmen sammeln kann, das die EU-Kommission unentgeltlich zur Verfügung gestellt hat, geradezu eine Haftungsfalle<sup>11</sup>. Den am Start stehenden Initiativen sei ein Bärendienst, ein Danaergeschenk erwiesen worden, sie müssten sich als IT-Leute betätigen, anstatt ihrem Grundgeschäft politischen Campaignens nachgehen zu können. Die Kommission hat einsichtig und die Vorwürfe schlüssigerweise anerkennend reagiert und den am Start stehenden

9) Die nächste ist die von ECAS am 19.3., <http://www.ecas.eu>, und dann kommt eine ganz prominente des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses am 9. April, <http://www.eesc.europa.eu>

10) <http://www.legalpolicy.eu> – Salzburg, Edmundsburg, Mönchsberg 2a/Wien, Hofburg, Zuckerbäckerstiege I/1

11) *Stein, R. / Müller-Török, R.*, Die Rechtsakte zur Europäischen Bürgerinitiative – Offene Fragen und Risiken für die Organisatoren, in: IRIS 2012



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.

Wenn Ihnen Ihr Thema nicht davonläuft, dann warten Sie also besser bis 2015. Bereiten Sie sich einstweilen 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 Prämisenwahl 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:innen 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, muss her. Warum sollten denn just Bürger:innen 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-Kom-

mission 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.

#### IV. 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:innen 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.



## Über den Autor

O. 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 (<http://www.uni-graz.at>) sowie Direktor des Österreichischen Instituts für Europäische Rechtspolitik in Salzburg (<http://www.legalpolicy.eu>).

*Kontakt:* johannes.pichler@uni-graz.at

## Über 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.

### ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

### Keywords

Europäische Bürgerinitiative, Art 11 (4) EUV, Legitimitätssteigerung, EBI-Erfordernisse, EBI-Kriterien, EBI-online tool, EBI-Förderbedarf, EBI-Verordnung

### Zitation

Pichler, J. W. (2013). *Die Europäische Bürgerinitiative (EBI): Einsichten und Aussichten - eine Checkliste*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 06 '2013

### Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik  
Rotenhausgasse 6/8-9  
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt  
Verantwortlich: Dipl. KW Marion Obermayr (MA)

Tel.: +43 1 533 4999  
Fax: +43 1 533 4999 – 40  
E-Mail: [policybriefs@oegfe.at](mailto:policybriefs@oegfe.at)  
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>