



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 4. April 2018  
(OR. en)

7644/18

---

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2017/0220 (COD)**

---

---

**INST 135  
POLGEN 34  
CODEC 468**

### **ÜBERMITTLUNGSVERMERK**

---

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	28. März 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 157 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 157 final.

Anl.: COM(2018) 157 final



Brüssel, den 28.3.2018  
COM(2018) 157 final

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

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

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist ein Instrument, mit dem eine Million Bürger die Europäische Kommission auffordern können, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu Zwecken der Umsetzung der Verträge einzureichen. Die EBI ist ein Werkzeug, das es den Bürgern ermöglicht, bestimmte Themen auf die politische Tagesordnung zu setzen und sich aktiv am demokratischen Leben der Union zu beteiligen. Die Regeln der Europäischen Bürgerinitiative basieren auf den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon<sup>1</sup> und werden durch die Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative umgesetzt, die am 1. April 2012<sup>2</sup> in Kraft getreten ist. Seitdem haben Organisatoren von Initiativen geschätzte 9 Millionen Unterstützungsbekundungen von Bürgern aus der gesamten Europäischen Union gesammelt.

Artikel 22 der EBI-Verordnung sieht vor, dass die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat alle drei Jahre einen Bericht über die Anwendung dieser Verordnung vorlegt.

## **2015-2018: HIN ZU EINER ÜBERPRÜFTEN BÜRGERINITIATIVE**

---

Der am 31. März 2015 angenommene erste Bericht der Kommission nannte eine Reihe Herausforderungen, die bei der Umsetzung der EBI-Verordnung in ihrer aktuellen Fassung auftreten und die von technischen und logistischen Aspekten bis hin zu Themen eher politischer Natur reichen<sup>3</sup>.

Dieser Bericht bewirkte eine Überprüfung des EBI-Instruments mit dem Ziel, Stellungnahmen darüber einzuholen, wie deren Umsetzung verbessert werden könnte. Dies umfasste Beratungen mit und Beiträge von den wichtigsten Interessenträgern und Ansprechpartnern, einschließlich EU-Organen und beratenden Gremien, Mitgliedstaaten, Organisationen der Zivilgesellschaft und EBI-Organisatoren. Die „EBI-Tage“, die seit 2012 jährlich vom Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Partnern aus der Zivilgesellschaft veranstaltet werden, boten ein Forum für Diskussion und Beiträge. Andere Organe und Gremien der EU sowie mehrere Interessenträger führten ihre eigenen Bewertungen und Evaluierungen des Instruments durch. Insbesondere verabschiedete das

---

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

<sup>2</sup> Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, verabschiedet im Februar 2011. Diese Verordnung wird durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme ergänzt.

<sup>3</sup> [Bericht über die Anwendung der Verordnung \(EU\) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative – 31. März 2015.](#)

Europäische Parlament am 28. Oktober 2015 eine Entschließung<sup>4</sup>, in der es eine Überprüfung der Verordnung forderte.

Vor diesem Hintergrund nahm die Kommission am 13. September 2017 einen Vorschlag für eine neue Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative<sup>5</sup> an (nachstehend in diesem Bericht als „der Vorschlag“ bezeichnet). Dessen Ziel ist es, das gesamte Potenzial der EBI zu nutzen, indem sie für Organisatoren und Unterstützer einfacher zugänglich, weniger aufwendig und einfacher in der Handhabung gemacht wird. Der Vorschlag berücksichtigt die zahlreichen im Laufe der letzten Jahre gesammelten Beiträge sowie die im Kontext einer 2017 gehaltenen öffentlichen Konsultation zur Überprüfung eingegangenen Kommentare. Diese wurden in einer dem Vorschlag beigelegten Arbeitsunterlage der Dienststellen zusammengefasst, die außerdem Informationen zu Fragen hinsichtlich der Funktionsweise der EBI sowie eine Analyse von Verbesserungsmöglichkeiten<sup>6</sup> enthält, die auf die Studien aufbaut, die die Kommission im Zuge der Überprüfung der EBI-Verordnung durchführte<sup>7</sup>.

Der Vorschlag soll die wesentlichen bei der Überprüfung herausgestellten Mängel angehen, und zwar:

- die Schwierigkeiten für Bürger, rechtlich zulässige Initiativen vorzuschlagen – dies zeigt sich auch in der recht hohen Ablehnungsquote bei der Registrierung, die für das Sammeln von Unterschriften erforderlich ist (30 % der beantragten Registrierungen können von der Kommission nicht vorgenommen werden, da die geplanten Initiativen offenkundig außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kommission fallen);
- das komplexe und aufwendige Verfahren mit dem die Organisatoren von Initiativen Unterstützungsbekundungen sammeln müssen, was sich in der geringen Erfolgsquote widerspiegelt (d. h. in dem geringen Anteil an Initiativen, die innerhalb der Sammlungsfrist von einem Jahr die erforderliche Anzahl an Unterstützungsbekundungen erreichen); z. B. mangelnde Flexibilität im von der EBI vorgesehenen Zeitplan; Datenanforderungen an Unterzeichner, die von einem Mitgliedstaat zum anderen unterschiedlich sind; komplexes Verfahren für die Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen;

---

<sup>4</sup> [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 28. Oktober 2015 zur europäischen Bürgerinitiative.](#)

<sup>5</sup> COM(2017) 482 – 13.09.2017

<sup>6</sup> Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ist auf der [für die Überprüfung eingerichteten Seite](#) auf der Website der EBI verfügbar.

<sup>7</sup> Neben einer Studie zu den IKT-Auswirkungen der Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative vom Juni 2015 wurden drei weitere Studien zu den Themen Datenanforderungen an Unterzeichner, Nutzung der elektronischen Identifizierung (eID) und Online-Sammelsysteme und technische Spezifikationen gemäß der EBI-Verordnung (EU) Nr. 211/2011 und der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 von der Kommission in Auftrag gegeben. Diese Studien sind auf der [für die Überprüfung eingerichteten Seite der Website der EBI](#) verfügbar.

- insgesamt gesehen haben Bürgerinitiativen bisher nur wenig zu Diskussion und politischer Willensbildung auf europäischer Ebene beigetragen.

Im Rahmen der gegenwärtigen Rechtsordnung hat die Kommission bereits mehrere nicht-legislative Maßnahmen ergriffen, um praktische Verbesserungen bei der Umsetzung des EBI-Instruments einzuführen. Insbesondere hat sie kostenlose Hosting-Server für Online-Sammelsysteme der Organisatoren zur Verfügung gestellt, die Beratung und Unterstützung von (potenziellen) Organisatoren sowie Kommunikationstätigkeiten verstärkt, die Benutzerfreundlichkeit der für Organisatoren zur Auswahl stehenden Online-Sammelsoftware verbessert und beschlossen, Initiativen sofern angemessen teilweise zu registrieren.

Insbesondere kann die deutliche Senkung der Quote der von der Kommission abgelehnten Registrierungsanträge (nur 2 der 17 seit April 2015 eingereichten Initiativen wurden abgelehnt, im Vergleich zu 20 abgelehnten von 51 eingereichten Anträgen im Zeitraum von April 2012 bis März 2015) auch der Einführung der Praxis seitens der Kommission zugeschrieben werden, teilweise Registrierungen zuzulassen, sofern dies gerechtfertigt ist.

Diese Änderungen führten zu beträchtlichen Verbesserungen, waren jedoch ausschließlich nicht-legislativer Art. Um sicherzustellen, dass das EBI-Instrument gänzlich effektiv und zugänglich ist, stellt die Verabschiedung einer neuen Verordnung eine Priorität dar, wie in der am 14. Dezember 2017 von den Präsidenten der drei Organe angenommenen Gemeinsamen Erklärung zu legislativen Prioritäten für 2018-19 festgehalten wurde.

Dieser Bericht ist der zweite seiner Art und lehnt sich eng an die umfassende Beurteilung an, die im Vorfeld der vorgeschlagenen Überprüfung der gegenwärtigen EBI-Verordnung durchgeführt wurde. Somit baut er auf diesem kürzlich durchgeführten Verfahren auf und enthält weitere Details und Sachinformationen zur Umsetzung und Funktionsweise der Europäischen Bürgerinitiative.

Der folgende Abschnitt beschreibt den aktuellen Stand des EBI-Verfahrens einschließlich einer kurzen Analyse der wichtigsten Probleme, vor denen mit einer EBI befassten Personen oder Stellen stehen. Gegebenenfalls wird auf einige der bereits eingeführten oder auf die von der Kommission in ihrem Vorschlag für eine neue Verordnung vorgeschlagenen Verbesserungen verwiesen.

## **ÜBERBLICK ÜBER INITIATIVEN**

---

Der Lebenszyklus einer Bürgerinitiative wird von in der Verordnung festgelegten Regeln und Verfahren bestimmt. Eine Initiative muss von einem Bürgerausschuss gestartet werden und wird anschließend von der Kommission registriert, sofern die Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben sind. Insbesondere darf die Initiative nicht offensichtlich außerhalb der Befugnisse der Kommission liegen. Mit der Registrierung fällt der Startschuss für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen. Ergibt eine

Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, dass die Mindestzahl von Unterzeichnern erreicht wurde, reichen die Organisatoren ihre Initiative bei der Kommission ein, die drei Monate Zeit hat, um eine Antwort zu erteilen. In diesem Zeitraum werden sie sowohl von der Kommission empfangen als auch im Europäischen Parlament öffentlich angehört.

Seit dem letzten Bericht zur Anwendung der EBI im März 2015 sind bei der Kommission 17 Anträge auf Registrierung geplanter Bürgerinitiativen eingegangen. 15 dieser Anträge wurden angenommen, 2 wurden abgelehnt. Zudem wurden zwei weitere Initiativen, deren Registrierung ursprünglich im vorherigen Drei-Jahres-Zeitraum abgelehnt wurde, infolge von Gerichtsbeschlüssen von der Kommission registriert (siehe unten).

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl aller seit Inkrafttreten der Verordnung im April 2012 vorgeschlagenen Bürgerinitiativen, die registriert oder deren Anträge auf Registrierung abgelehnt wurden.

	04/2012-03/2015	04/2015-03/2018	<b>Summe seit 04/2012</b>
<b>Registrierte Initiativen</b>	31	17	<b>48</b>
<b>Abgelehnte Anträge auf Registrierung</b>	20	2	<b>22</b>

## **DAS EBI-VERFAHREN IN DER PRAXIS**

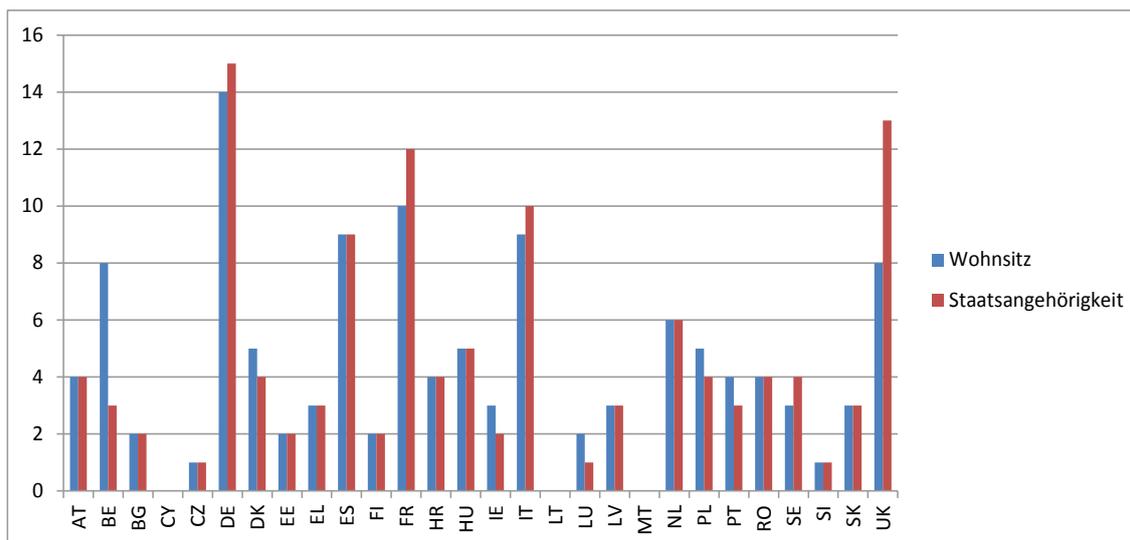
---

### ***Bürgerausschuss***

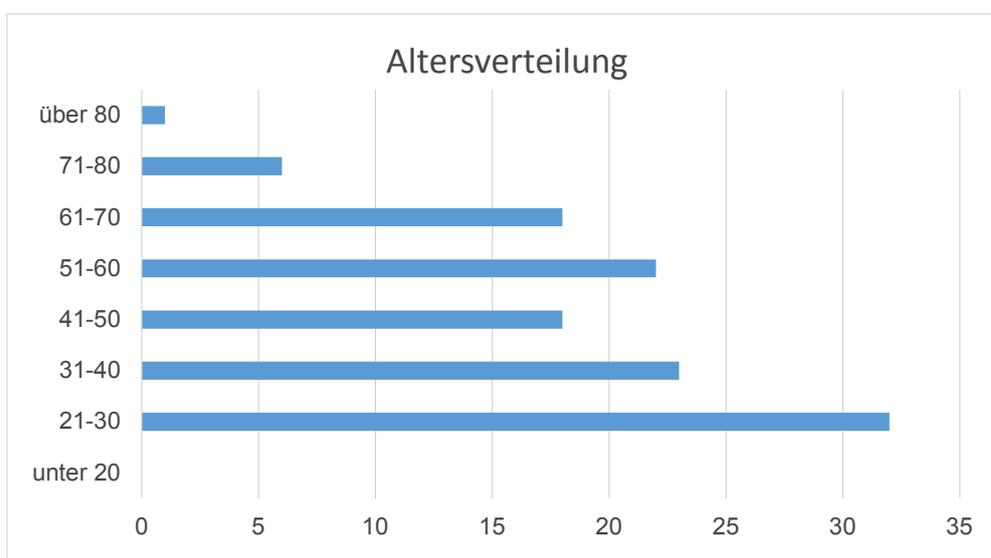
Eine Voraussetzung für das Starten einer Bürgerinitiative ist die Bildung eines Bürgerausschusses, dem mindestens sieben EU-Bürger aus sieben verschiedenen Mitgliedstaaten angehören und die das Wahlrecht bei Europäischen Parlamentswahlen besitzen. Obgleich es keine Höchstgrenze für die Anzahl der Bürger in einem Ausschuss gibt, werden bei der Kommission nur die sieben Mitglieder registriert, die erforderlich sind, um diese Bedingung zu erfüllen.

*Statistiken über die Mitglieder der Bürgerausschüsse der seit April 2015 registrierten Initiativen:*

- *Wohnsitz und Staatsangehörigkeit der Ausschussmitglieder*



- *Alter der Ausschussmitglieder (zum Zeitpunkt der Registrierung der Initiative)*



### ***Registrierung von Initiativen***

Bevor mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen begonnen werden kann, müssen die Organisatoren ihre Initiative von der Kommission registrieren lassen, die in dieser Phase u. a. prüft, ob der Bürgerausschuss den zuvor beschriebenen Anforderungen genügt. Sie stellt des Weiteren sicher, dass die geplante Initiative nicht offensichtlich außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen, und dass sie nicht offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist und dass sie ebensowenig offenkundig gegen die Werte der Union verstößt.

Die Kommission hat zwei Monate Zeit, um zu überprüfen, ob die in Artikel 4 Absatz 2 der EBI-Verordnung angeführten Bedingungen erfüllt sind.

Bereits im vorhergehenden Bericht wurde die Herausforderung betont, die das Registrierungsverfahren für Organisatoren darstellte, insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzen der Kommission. Daraufhin wurden Verbesserungen auf zwei Ebenen

eingeführt. Seit 2015 erlässt das Kollegium der Kommissionsmitglieder die Beschlüsse zur Registrierung der vorgeschlagenen Bürgerinitiativen. Das zeigt, dass die die Kommission der EBI große Bedeutung beimisst und gewillt ist, für Bürger und deren Anliegen ein offenes Ohr zu haben. Mit der Veröffentlichung von Pressemitteilungen hat die Kommission ferner dazu beigetragen, die registrierten Bürgerinitiativen für die Öffentlichkeit sichtbar zu machen.

Zudem hat sie die Praxis eingeführt, Initiativen gegebenenfalls teilweise zu registrieren. In jenen Fällen erließ die Kommission einen Beschluss, mit der sie die Bedingungen für die Registrierung festlegte, einschließlich der genauen Angabe der von der Kommission registrierten Bestandteile und der Grundlage, auf welcher Unterstützungsbekundungen für die Initiative gesammelt werden können.

Infolgedessen erfüllten seit 2015 nur zwei geplante Initiativen nicht die Registrierungsanforderungen und konnten folglich nicht von der Kommission registriert werden („Stop Brexit“; „British friends – stay with us in EU“).

Seit Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 2012 erhoben sechs Bürgerausschüsse vor dem Gericht Klage gegen den Beschluss der Kommission, die Registrierung ihrer geplanten Initiativen abzulehnen<sup>8</sup>. Die erhobenen Klagen waren noch während des Berichtszeitraums anhängig, betreffen aber alle diese Klagen Beschlüsse, die im Zeitraum 2012-2014 erlassen wurden.

Das Gericht bestätigte die Ablehnung in vier Fällen<sup>9</sup>. Zwei dieser vier Urteile des Gerichts wurden vor dem Gerichtshof der Europäischen Union angefochten. Am 12. September 2017 wies der Gerichtshof der EU das Rechtsmittel im ersten Fall zurück und bekräftigte das erstinstanzliche Urteil und den Beschluss der Kommission, die Registrierung der geplanten Initiative abzulehnen<sup>10</sup>.

In zwei weiteren Fällen registrierte die Kommission die Initiativen, um den vom Gericht der Europäischen Union 2017 gefällten Urteilen nachzukommen<sup>11</sup> („Stop TTIP“; „Minority SafePack“). Daraufhin wurde eine Nichtigkeitsklage gegen den im März 2017 erlassenen Beschluss der Kommission erhoben, die geplante Initiative „Minority SafePack“ zu registrieren<sup>12</sup>.

Der Vorschlag der Kommission für eine neue Verordnung bezweckt die Verbesserung des Registrierungsverfahrens. Deshalb ist die Möglichkeit vorgesehen, den Organisatoren gegenüber vorab eine vorläufige Einschätzung abzugeben, ob die Initiative außerhalb des

---

<sup>8</sup> Rechtssachen T-754/14, T-361/14, T-44/14, T-529/13, T-450/12, T-646/13.

<sup>9</sup> Rechtssachen T-450/12, T 44/14, T 529/13, T 361/14.

<sup>10</sup> Rechtssachen C-589/15, C-420/16.

<sup>11</sup> Rechtssachen T-646/13, T-754/14.

<sup>12</sup> Rechtssache T-391/17.

Rahmens der Befugnisse der Kommission fällt. Der Vorschlag klärt zudem die Bedingungen für Teilregistrierungen von Initiativen, z. B. wenn nur ein Teil der Initiative offensichtlich außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen.

### ***Sammlung von Unterstützungsbekundungen***

Die EBI-Verordnung legt fest, dass eine Bürgerinitiative ausschließlich von EU-Bürgern unterstützt werden darf, die das Wahlrecht bei Europäischen Parlamentswahlen besitzen (Mindestalter 18 Jahre, außer in Österreich, wo das Mindestalter bei 16 Jahren liegt).

Die Organisatoren haben maximal 12 Monate Zeit, um online oder in Papierform Unterstützungsbekundungen zu sammeln. Dazu müssen Formulare verwendet werden, die mit den Mustern aus Anhang III der Verordnung konform sind.

Bei der aktuellsten Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ beispielsweise wurden etwa 21 % der Unterstützungsbekundungen in Papierform und etwa 79 % online gesammelt<sup>13</sup>.

### ***Datenanforderungen***

Unterzeichner müssen die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats oder ihren Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben und personenbezogene Daten bereitstellen, damit die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten die Unterstützungsbekundungen prüfen können. Diese Anforderungen variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.

Die Kommission kann die in Anhang III festgelegten Datenanforderungen der Unterzeichner auf Antrag des betreffenden Mitgliedstaats durch einen delegierten Rechtsakt ändern. Nach einer im Jahr 2013 angenommenen ersten Änderung, die 6 Mitgliedstaaten betraf, vereinfachte eine zweite Änderung im Jahr 2015 die Anforderungen in 3 weiteren Mitgliedstaaten.

Diese Unterschiede bei den Datenforderungen für Bürger, die Initiativen unterstützen möchten, haben sich negativ auf die Wirksamkeit und Effektivität der Bürgerinitiativen ausgewirkt, da einige EU-Bürger daran gehindert sind, Bürgerinitiativen zu unterstützen; in einigen Ländern ist die Angabe einer Vielzahl personenbezogener Daten erforderlich oder die Arten der erforderlichen Daten können als sensibel eingestuft werden und Bürger möglicherweise davon abhalten, ihre Unterstützung zu bekunden; derzeit werden ganze 13 Formulare verwendet, die die Angabe von unterschiedlichen personenbezogenen Daten fordern, wodurch die Sammlung von Unterstützungsbekundungen zu einer sehr mühsamen Aufgabe wird, insbesondere im Fall von Unterstützungsbekundungen in Papierform, usw.

---

<sup>13</sup> Angaben zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen stehen ausschließlich für eingereichte Initiativen zur Verfügung, da dies die einzigen offiziellen Daten sind, die der Kommission und den Mitgliedstaaten vorliegen.

Diese offenen Punkte werden als Priorität in dem im September 2017 angenommenen Vorschlag behandelt und werden in der dem Vorschlag beigelegten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ausführlich beschrieben.

### *Online-Sammlung*

Die Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen von Unterzeichnern ist eine der Stärken des Instruments und oftmals ein unverzichtbarer Teil der Werkzeuge der Organisatoren. Sie kann jedoch auch eine beträchtliche Herausforderung für die Organisatoren darstellen.

Um Unterstützungsbekundungen online sammeln zu können, müssen diese derzeit ihr eigenes Online-Sammelsystem einrichten (einschließlich Software und Hosting-Server) und sich von einer zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem die gesammelten Daten gespeichert werden, eine Bescheinigung für dieses System ausstellen lassen. Die technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme sind in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 festgelegt, um damit die in Artikel 6 der EBI-Verordnung festgelegten Anforderungen umzusetzen.

Die Sammelsysteme müssen außerdem die erforderlichen technischen Merkmale und Sicherheitsmerkmale aufweisen, um die personenbezogenen Daten der Unterzeichner zu schützen.

Die Kommission hat umfassende Unterstützung für das Online-Sammlungselement der EBI geleistet. In Übereinstimmung mit der Verordnung hat die Kommission im Dezember 2011 eine kostenlose Open-Source-Software verfügbar gemacht, die Organisatoren angepasst oder unverändert nutzen können. Es steht ihnen jedoch auch frei, eine andere Software ihrer Wahl zu benutzen.

Das Auffinden eines Hosting-Servers, auf dem die Software installiert werden kann, stellte für Organisatoren eine wiederkehrende Herausforderung in puncto Kosten, aber vor allem in puncto Organisation dar, die zu Verspätungen der Aufnahme ihrer Online-Sammlungstätigkeit führte. 2012 beschloss die Kommission, Organisatoren das Hosting ihrer Online-Sammelsysteme auf ihren eigenen Servern kostenlos anzubieten, was über ihre Verpflichtungen aus der aktuellen Fassung der Verordnung hinausgeht.

Die von der Kommission entwickelte Software bietet eine Reihe Funktionalitäten für die Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen, für die gesicherte Speicherung der Angaben der Unterzeichner und für den Export der Angaben, damit diese anschließend bei den zuständigen einzelstaatlichen Behörden in den Mitgliedstaaten vorgelegt werden können.

Die Software wurde regelmäßigen Aktualisierungen unterzogen, um sie auf dem neuesten Stand zu halten und noch benutzerfreundlicher zu machen. Die Software bietet unter anderem die Möglichkeit, von mobilen Endgeräten wie Smartphones oder Tablets getätigte Unterstützungsbekundungen entgegenzunehmen sowie Links zu sozialen Medien

und Websites für Werbezwecke herzustellen. Außerdem wurden Verbesserungen für Menschen mit Behinderungen entwickelt<sup>14</sup>.

Seit April 2015 nutzten zwölf Initiativen die Software der Kommission und zehn von diesen nutzten ebenfalls den Hosting-Service der Kommission.

Zur Nutzung der „fortgeschrittenen elektronischen Signatur“ im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 liegen bislang keine Angaben vor.

### *Zeitplan für die Sammlung*

Organisatoren haben ab dem Datum, an dem die Kommission ihre Initiative registriert, ein Jahr Zeit, um Unterstützungsbekundungen zu sammeln. In der Praxis haben Organisatoren häufig jedoch weniger als ein Jahr Zeit für die Sammlung. Das liegt an den logistischen Anforderungen, die für den Beginn der Sammlung erforderlich sind. Viele Organisatoren beginnen beispielsweise erst mit den Vorbereitungen für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen, nachdem sie die Bestätigung erhalten haben, dass ihre Initiative registriert wurde, obgleich die Verordnung es ihnen ermöglicht, den jeweiligen Mitgliedstaat aufzufordern, eine Bescheinigung für ihre Online-Sammelsysteme vor der Registrierung ihrer Initiative auszustellen. Die Erfahrung zeigt, dass das Ergebnis des Sammelverfahrens in entscheidendem Maße auch von dem Grad und der Qualität der Organisation der Kampagne beeinflusst wird<sup>15</sup>.

Bei der Europäischen Bürgerbeauftragten ging eine Beschwerde von den Organisatoren der Initiative „Vater, Mutter & Kind“ hinsichtlich der rechtlichen Auslegung des zwölfmonatigen Sammelzeitraums seitens der Kommission ein. Die Bürgerbeauftragte befand, dass die Kommission nach derzeitigem Rechtsstand zu Recht der Auffassung war, dass die Sammlung von Unterstützungsbekundungen am Tag der Registrierung der vorgeschlagenen Initiative beginnt<sup>16</sup>.

Um die oben angeführten Punkte anzugehen, beinhaltet der Vorschlag für eine überarbeitete EBI-Verordnung eine Reihe Verbesserungen, darunter die Einführung eines flexibleren Zeitplans und insbesondere der Möglichkeit, dass die Organisatoren das Startdatum des Sammelzeitraums in einem Zeitraum von drei Monaten ab der Registrierung frei bestimmen können, sowie die Bereitstellung eines zentralen Online-Sammelsystems, das die Kommission als Alternative zu individuellen Systemen kostenlos installiert und verwaltet.

---

<sup>14</sup> 2013 wurde eine Studie durchgeführt, um jegliche Elemente ausfindig zu machen, die in Sachen Zugänglichkeit nicht bewährten Praktiken entsprechen. Bei der Umsetzung des neuen User Experience Designs im Jahr 2017 wurde die Verwendung von bewährten Praktiken bei der Zugänglichkeit im Hinblick auf die Frontend-Anwendung hinzugefügt. Weitere Arbeiten zur Verbesserung der Zugänglichkeit sind im Gange.

<sup>15</sup> Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass die Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ es geschafft hat, die geforderte Zahl an Unterstützungsbekundungen in nur etwa 5 Monaten zu sammeln.

<sup>16</sup> Entscheidung in der Sache 1086/2017/PMC.

### ***Überprüfung der Unterstützungsbekundungen und Vorlage bei der Kommission***

Sobald die Organisatoren die geforderte Zahl an Unterstützungsbekundungen gesammelt haben (der allgemeine Schwellenwert beträgt eine Million Unterstützungsbekundungen aus mindestens 7 Staaten), legen sie diese den zuständigen innerstaatlichen Behörden vor, die 3 Monate Zeit haben, um die Anzahl der gültigen Unterstützungsbekundungen zu prüfen und zu bescheinigen.

Wird bestätigt, dass die Mindestanzahl an Unterschriften erreicht wurde, legen die Organisatoren ihre Initiative bei der Kommission vor. Drei Initiativen wurden bis März 2015 bei der Kommission eingereicht (wie im vorherigen Bericht beschrieben) und ein weiterer mit dem Titel „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ folgte am 6. Oktober 2017.

Die Behörden aller Mitgliedstaaten wurden ersucht, die Unterstützungsbekundungen für die Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ zu überprüfen. Mehr als 87 % der für diese Initiative gesammelten Unterstützungsbekundungen wurden von den zuständigen Behörden für gültig befunden. Nur zwei Behörden kamen auf Ergebnisse unter 75 %.

In 12 Mitgliedstaaten wurden Überprüfungen anhand von Stichproben durchgeführt (davon in zwei Fällen nur für in Papierform gesammelte Unterstützungsbekundungen und in einem Fall für online gesammelte Unterstützungsbekundungen). Im Hinblick auf die Ergebnisse gültiger Unterstützungsbekundungen wurden keine signifikanten Abweichungen zwischen Mitgliedstaaten, die mit Stichproben arbeiteten, und solchen, die alle Unterstützungsbekundungen überprüften, festgestellt.

Die vierte Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ erlangte die Unterstützung von 1.070.865 Unterzeichnern<sup>17</sup>.

Die Mitgliedstaaten, in denen alle vier erfolgreichen Initiativen den Schwellenwert erreichten, waren Deutschland, Spanien und Italien.

(Kumulative) Gesamtanzahl der Unterzeichner pro Mitgliedstaat für die vier erfolgreichen Initiativen:

<b>AT</b>	<b>BE</b>	<b>BG</b>	<b>HR</b>	<b>CY</b>	<b>CZ</b>	<b>DK</b>	<b>EE</b>	<b>FI</b>	<b>FR</b>
132 923	102 095	15 462	14 273	10 147	33 019*	29 610*	6023*	32 100	220 463*
<b>DE</b>	<b>EL</b>	<b>HU</b>	<b>IE</b>	<b>IT</b>	<b>LV</b>	<b>LT</b>	<b>LU</b>	<b>MT</b>	<b>NL</b>
2 202 500	89 243	97 026	23 822	1 450 862	13 889	30 286	18 034	26 899	98 403
<b>PL</b>	<b>PT</b>	<b>RO</b>	<b>SK</b>	<b>SI</b>	<b>ES</b>	<b>SE</b>	<b>UK</b>		
285 857	98 823*	116 907*	67 211*	43 272	322 429	33 831	147 376*		

<sup>17</sup> Die Verteilung der Unterzeichner nach Staaten ist abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002>.

*\* Gesamtanzahl der Unterstützungsbekundungen einschließlich von Zertifikaten, die nach dem Datum der Vorlage der entsprechenden Initiative bei der Kommission eingegangen sind.*

Die Bestimmungen zur Überprüfung von Unterstützungsbekundungen wurden derart konzipiert, dass sie den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität gewähren, damit auf innerstaatlicher Ebene für vergleichbare Instrumente bestehende Verfahren benutzt werden können, was den Verwaltungsaufwand begrenzt. Dies hat zu einer Situation geführt, in der der Umfang der von Unterzeichnern geforderten Daten und des Überprüfungsverfahrens von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist. Nichtsdestotrotz ergab die kürzlich durchgeführte Studie zu Datenanforderungen, dass der aktuelle Überprüfungsansatz wie in der Verordnung vorgesehen im Vergleich zu ähnlichen Instrumenten auf regionalen und innerstaatlichen Ebenen gut konzipiert ist. Ebensovienig wurden bisher keine größeren Betrugsfälle gemeldet.

Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass das Fehlen einer zeitlichen Vorgabe für die Vorlage einer erfolgreichen Initiative bei der Kommission dazu führen kann, dass sowohl die Bürger, die ihre Unterstützung bekundeten, als auch die EU-Organen im Ungewissen über das weitere Vorgehen gelassen werden. Der Vorschlag der Kommission geht diesen Punkt an, indem für die Vorlage einer Initiative eine Frist gesetzt wird.

#### ***Überprüfung und Folgemaßnahmen seitens der Kommission***

Während dieser Phase werden die Organisatoren von der Kommission empfangen und im Europäischen Parlament wird eine öffentliche Anhörung veranstaltet. Das Ergebnis dieser dreimonatigen Überprüfungsphase ist die Annahme einer Mitteilung, in der die Kommission die Maßnahmen erklärt, die sie zu ergreifen beabsichtigt, und gegebenenfalls die Gründe hierfür (Artikel 10).

Die Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ forderte die Europäische Kommission auf, „den Mitgliedstaaten ein Verbot von Glyphosat vorzuschlagen, das Genehmigungsverfahren für Pestizide zu reformieren und EU-weit verbindliche Reduktionsziele für den Einsatz von Pestiziden festzulegen“. Die Kommission empfing am 23. Oktober 2017 Vertreter der Organisatoren und wurde dabei von ihrem Ersten Vizepräsidenten Timmermanns und dem Kommissar für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit Vytenis Andriukaitis vertreten. Am 20. November 2017 fand eine öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament statt, an der der Kommissar Andriukaitis teilnahm.

Die Kommission nahm am 12. Dezember 2017 eine Mitteilung an, in der die Maßnahmen dargelegt werden, die sie zu ergreifen beabsichtigt. Obgleich die Kommission keinen Vorschlag für ein Verbot von Pestiziden auf Basis von Glyphosat verabschiedet wird, da die Entscheidung, die Bewilligung von Glyphosat für 5 Jahre zu erneuern, sowohl auf wissenschaftlicher als auch auf rechtlicher Grundlage absolut gerechtfertigt ist, wird sie bis Mai 2018 einen Legislativvorschlag vorlegen, insbesondere um wissenschaftliche Beurteilungen und Entscheidungsfindungen transparenter zu machen. Die Kommission

wird des Weiteren die Bemühungen zugunsten einer kontinuierlichen und messbaren Verringerung der von der Nutzung von Pestiziden ausgehenden Risiken intensivieren.

Es folgt ein Lagebericht zu den Initiativen, die vor Annahme des vorherigen Berichts über die Europäische Bürgerinitiative vom 31. März 2015 vorgelegt wurden.

Die Initiative „Stop Vivisection“ (die am 3. März 2015 bei der Kommission vorgelegt wurde) forderte 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“*. Am 11. Mai 2015 fand ein Empfang statt, bei dem die Kommission durch ihren Vizepräsidenten Katainen und höhere Beamten der betreffenden Abteilungen vertreten wurde. Am gleichen Tag fand eine öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament statt, bei der erstmals externe Experten eingeladen waren, das Wort zu ergreifen. Die Kommission wurde von ihrem Vizepräsidenten Katainen vertreten.

Die Kommission nahm am 3. Juni 2015 eine Mitteilung an, in der sie Maßnahmen in vier Richtungen ankündigte, nämlich eine Beschleunigung des Verfahrens nach dem 3R-Prinzip (Replace, Reduce, Refine – Vermeiden, Verringern, Verbessern von Tierversuchen) durch das Teilen von Wissen; Entwicklung, Validierung und Einführung neuer, alternativer Konzepte zu Tierversuchen; die Einhaltung des 3R-Prinzips und Angleichung einschlägiger Rechtsvorschriften in diesem Bereich; Beteiligung an einem Dialog mit der wissenschaftlichen Gemeinschaft.

Die Kommission veranstaltete am 6.-7. Dezember 2016 in Brüssel eine wissenschaftliche Konferenz, um eine Bestandsaufnahme der mit den Folgemaßnahmen der Initiative erzielten Fortschritte zu machen und zu diskutieren, wie neueste Fortschritte in der biomedizinischen und sonstigen Forschung für die Entwicklung wissenschaftlich gültiger Konzepte ohne Tierversuche genutzt werden können<sup>18</sup>.

Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass infolge die Bürgerbeauftragte bei der Untersuchung einer von den Organisatoren der Initiative „Stop Vivisection“ eingereichten Beschwerde keine Verwaltungsmängel seitens der Kommission im Umgang mit dieser Initiative feststellen konnte (April 2017)<sup>19</sup>.

Im Hinblick auf die Initiative „EINER VON UNS“, auf die die Kommission antwortete, dass sie der Auffassung ist, dass die geltenden Rechtsvorschriften angemessen seien, erhoben die Organisatoren eine Nichtigkeitsklage beim Gericht der Europäischen Union

---

<sup>18</sup> Weitere Informationen zu den Folgemaßnahmen sind auf der [für Folgemaßnahmen eingerichteten Seite](#) des amtlichen Registers der EBI abrufbar.

<sup>19</sup> Sache 1609/2016/JAS.

hinsichtlich der von der Kommission auf die Initiative hin angenommenen Mitteilung. Diese Klage ist noch anhängig<sup>20</sup>.

Im Hinblick auf die Initiative „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ wurden seit der von der Kommission im März 2014 angenommenen Mitteilung mehrere Folgemaßnahmen durchgeführt<sup>21</sup>. In diesem Zusammenhang sei besonders der Beitrag der Initiative hervorzuheben, „Wasser und sanitäre Grundversorgung“ als oberste Priorität im EU-Entwicklungsrahmen für die Zeit nach 2015<sup>22</sup> und anschließend in der Liste der Nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen „The 2030 Agenda for Sustainable Development“ („Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung“)<sup>23</sup> beizubehalten. Zudem nahm die Kommission am 1. Februar 2018 einen Vorschlag für eine Neufassung der Richtlinie über die Qualität von Trinkwasser<sup>24</sup> an, die, als Reaktion auf die Initiative, unter anderem vorsieht, Mitgliedstaaten zu verpflichten, schutzbedürftigen und ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen den Zugang zu Wasser zu sichern. Die europäische Säule Sozialer Rechte, die vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission am 17. November 2017 proklamiert wurde<sup>25</sup>, beinhaltet ebenfalls den Grundsatz, dass jede Person Recht auf den Zugang zu essenziellen Dienstleistungen wie Wasser- und Sanitärversorgung guter Qualität hat (Grundsatz 20 – Zugang zu essenziellen Dienstleistungen).

Die Kommission hat im Vorschlag für die Überprüfung der Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative eine Reihe Verbesserungen eingebracht, insbesondere die Übermittlung der Initiative nach Erhalt derselben an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, eine umfassendere öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament mit dem Ziel, eine ausgeglichene Vertretung aller von der Initiative betroffenen Interessenträger sicherzustellen, und die Verlängerung der Überprüfungsphase von drei auf fünf Monate, damit mehr Zeit für Debatten gegeben ist und sich diese in der Antwort der Kommission widerspiegeln können.

### ***Transparenz – Finanzierung***

---

<sup>20</sup> Rechtssache T-561/14.

<sup>21</sup> Siehe dazu die entsprechende Seite [Antwort der Kommission und Folgemaßnahmen](#) des amtlichen Registers der EBI.

<sup>22</sup> Mitteilung „Ein menschenwürdiges Leben für alle: Vom Zukunftsbild zu kollektiven Maßnahmen“ vom 2. Juni 2014, COM(2014) 335.

<sup>23</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

<sup>24</sup> COM(2017) 753 – 01.02.2018

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf)

Gemäß Artikel 9 müssen Organisatoren Informationen über jede Finanzierungsquelle von über 500 Euro pro Jahr und Sponsor bereitstellen. Diese Informationen werden im amtlichen Register der EBI veröffentlicht.

*Überblick über Förderungen der seit April 2015 registrierten Initiativen:*

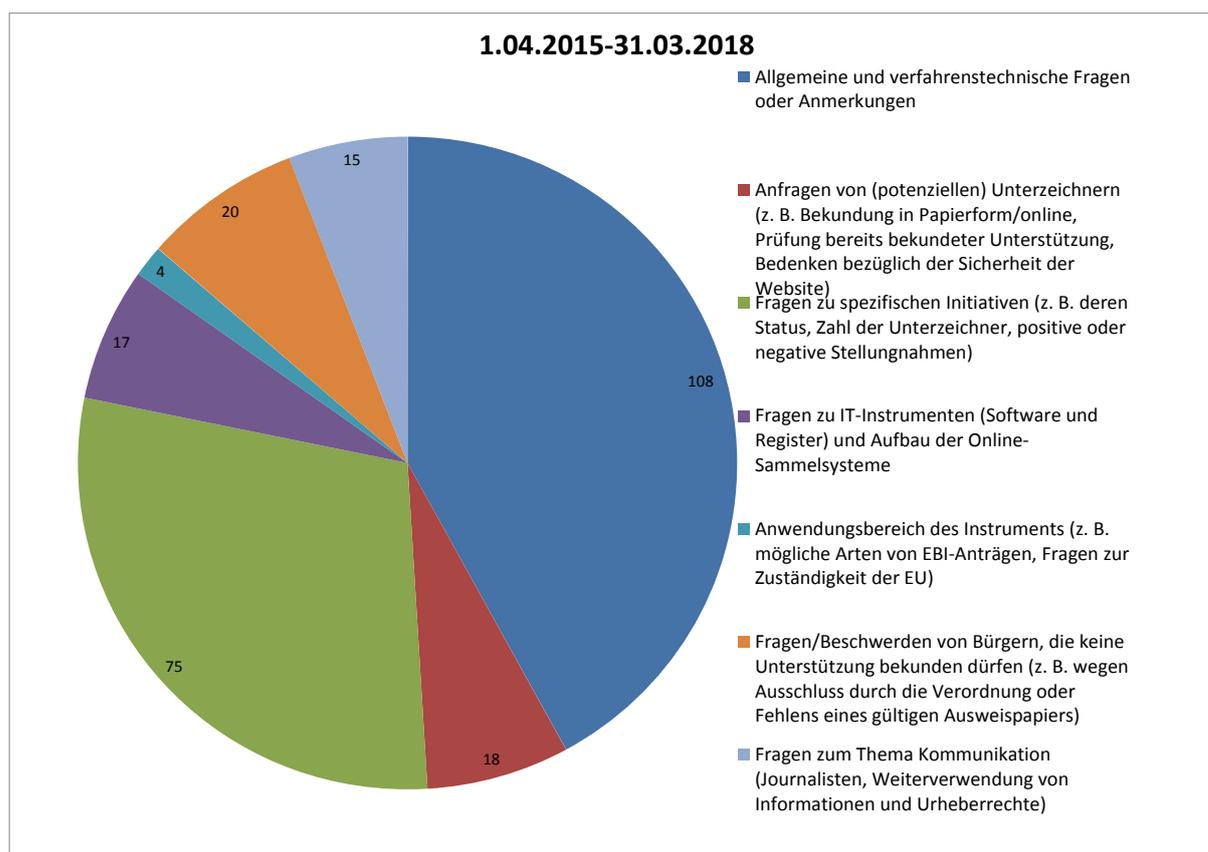
	<b>KEINE FINANZIERUNGSQUELLEN</b>	<b>GESAMTBETRAG DER FINANZIERUNG UNTERHALB 10 000 EUR</b>	<b>GESAMTBETRAG DER FINANZIERUNG OBERHALB 10 000 EUR</b>
Anzahl der Initiativen	8	2	7

Die angegebene Unterstützung und Finanzierung der Initiative „Verbot von Glyphosat und Schutz von Menschen und Umwelt vor giftigen Pestiziden“ beläuft sich auf einen Betrag von 328.399 EUR. Das ist der bisher höchste Betrag für eine erfolgreiche Bürgerinitiative.

#### ***Unterstützung und Sensibilisierung***

*Kontaktstelle:*

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 wurde eine Kontaktstelle eingerichtet, die im Europe-Direct-Kontaktzentrum angesiedelt ist. Seit April 2015 hat die Kontaktstelle 257 Auskunftersuchen von Bürgern beantwortet.



Die Anfragen werden an die Kommission weitergeleitet, wenn das Europe-Direct-Kontaktzentrum nicht direkt antworten kann, beispielsweise auf die Frage, ob eine mögliche Initiative den Registrierungskriterien entspricht. Auf solche Anfragen wird informell geantwortet, unbeschadet jeglichen offiziellen Bescheids seitens der Kommission infolge eines etwaigen Antrags auf Registrierung. Seit April 2015 wurden 66 Anfragen an die Kommission weitergeleitet.

#### *Organisatoren-Konto:*

Sobald eine Initiative offiziell registriert ist, beantwortet die Kommission Anfragen der Organisatoren direkt über deren dafür vorgesehenes Konto auf der EBI-Website. Fragen werden auch fortlaufend per E-Mail und Telefon beantwortet.

#### *IT-Support:*

Die Kommission bietet technische Unterstützung im Hinblick auf die Nutzung ihrer Online-Sammelsoftware und das Hosting von Online-Sammelsystemen auf ihren Servern an: in den vergangenen drei Jahren wurden fast 300 Anfragen in diesem Bereich bearbeitet. Unterstützung wurde des Weiteren über die Joinup-Plattform geleistet, welche es Interessenträgern ermöglicht, auf Informationen zu den neuesten Entwicklungen zuzugreifen.

#### *Übersetzungsunterstützung:*

Die Übersetzung von Initiativen fällt in den Verantwortungsbereich von Organisatoren und stellt seit Anbeginn ein aufwendiges Verfahren dar. Seit 2015 bietet der Europäische

Wirtschafts- und Sozialausschuss Organisatoren Unterstützung bei der Übersetzung an. Diese wird gut angenommen und hat zu einer beträchtlichen Verbesserung der Situation beigetragen. Wie in ihrem Vorschlag für eine neue Verordnung erläutert, beabsichtigt die Kommission, den Inhalt von Initiativen selbst zu übersetzen, und hat bereits Anfang 2018 damit begonnen, Organisatoren solche Übersetzungen zur Verfügung zu stellen.

*Sonstiges:*

Ein weiteres wichtiges neues Element des Vorschlags ist die Erstellung einer gemeinsamen Online-Plattform zur Unterstützung des Erfahrungsaustauschs zwischen EBI-Beteiligten, u. a. über ein Diskussionsforum und andere Instrumente und Mechanismen, die der Unterstützung und der Schulung dienen. Im Rahmen eines Pilotprojekts des Europäischen Parlaments hat die Kommission bereits den Aufbau einer solchen Plattform initiiert, die noch zu testen und weiterzuentwickeln ist, bis eine vollständig entwickelte Version unter der neuen Verordnung zugänglich gemacht wird. Die erste Version der Plattform soll im April 2018 online gehen.

Die Einführung der gemeinsamen Plattform wird außerdem mit dem Beginn einer allgemeiner gehaltenen Kommunikationskampagne für die Bürgerinitiative zusammenfallen., Gezielte Instrumente und Produkte für eine verstärkte Sichtbarkeit der Initiative, an die breite Öffentlichkeit gerichtete Veröffentlichungen in den sozialen Medien sowie die Organisation von Veranstaltungen in Mitgliedstaaten mit dem Fokus auf potenziellen Multiplikatoren sollen den Bekanntheitsgrad dieses Instruments erhöhen.

## **SCHLUSSFOLGERUNG**

---

Auf den Beiträgen von EU-Organen, Gremien und Interessenträgern beruhend hat die Kommission die verbleibenden Engpässe gründlich evaluiert und ist diese in ihrem Vorschlag für eine Verordnung vom 13. September 2017 angegangen. Die Neufassung wird weitreichende Vereinfachungen und Verbesserungen für Bürger und Organisatoren in allen Phasen des Lebenszyklus einer Bürgerinitiative mit sich bringen. Sie wird dazu beitragen, dass die EBI ihr gesamtes Potenzial als Instrument für eine intensivere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Leben auf europäischer Ebene ausschöpft und die EU ihren Bürgern näher bringt, ganz im Sinne der 10. Priorität der Kommission („eine Union des demokratischen Wandels“).

Das Europäische Parlament und der Rat beraten derzeit über den Vorschlag und die drei Organe haben sich in ihrer Gemeinsamen Erklärung verpflichtet, diesem im Gesetzgebungsverfahren Vorrang einzuräumen, um einen wesentlichen Fortschritt und, sofern möglich, die Verabschiedung vor den Europawahlen 2019 sicherzustellen. Die Kommission fordert zu einer Verabschiedung der Verordnung bis Ende 2018 auf, damit letztere im Januar 2020 in Kraft treten kann und ihre bedeutenden Vorteile für die Demokratie der EU und die Beteiligung der Bürger so früh wie möglich zeigen kann.

In der Zwischenzeit arbeitet die Kommission weiter daran, die Handhabung der EBI innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens zu verbessern. Eine erste Version der gemeinsamen Online-Plattform wird im April 2018 in Betrieb genommen, und die Kommission wird ihre Kommunikations- und Sensibilisierungsaktivitäten im Hinblick auf das EBI-Instrument mittels der 2018 startenden Kommunikationskampagne verstärken.

Die Kommission wird für erfolgreiche Initiativen sofern angemessen weiterhin Folgemaßnahmen ergreifen und sehr offen und ausführlich ihre Gründe darlegen, wo dies nicht der Fall ist, in Übereinstimmung mit ihren 10 politischen Prioritäten. Die Kommission hat sich zu Folgemaßnahmen bei drei der vier erfolgreichen Initiativen verpflichtet und hat in zwei von diesen Gesetzgebungsvorschläge angekündigt bzw. angenommen.

Wie die 9 Millionen Unterstützungsbekundungen zeigen, die bisher durch die verschiedenen Initiativen gesammelt wurden, fördert das EBI-Instrument die Bürgerbeteiligung auf dem gesamten Kontinent und trägt zur Entstehung einer europaweiten Öffentlichkeit und zum Einbringen von Bürgern in das demokratische Leben der EU bei. Indem die Bürgerinnen und Bürger direkt einbezogen werden und es ihnen ermöglicht wird, ihre Ideen zu Fragestellungen, die ihnen am Herzen liegen, voranzutreiben, steuert die EBI einen Mehrwert zum Gesetzgebungsprozess der EU dar und trägt dazu bei, die Union den Menschen näher zu bringen.