

Online-Partizipation in der EU? - Erste Erfahrungen mit Europäischen Bürgerinitiativen aus Sicht Österreichs

Mag. Robert Stein / Mag. Gregor Wenda, MBA
Abteilung für Wahlangelegenheiten
Bundesministerium für Inneres, Republik Österreich
Herrengasse 7, 1014 Wien, Österreich
robert.stein@bmi.gv.at
gregor.wenda@bmi.gv.at

Abstract: Im Mai 2012 wurden bei der Europäischen Kommission die ersten Europäischen Bürgerinitiativen (EBI) registriert. Gerade die Möglichkeit, Unterstützungsbekundungen für dieses neue partizipative Instrument der Europäischen Union nicht nur auf Papier, sondern auch online zu sammeln, erregte in der Zivilgesellschaft großen Zuspruch. Der Start des „Online-Sammelns“ verlief durch technische Pannen jedoch verzögert, die praktische Anwendung der Verordnung über die Bürgerinitiative brachte Regelungslücken ans Licht. Inzwischen liegen in Österreich nach Prüfung von fünf Europäischen Bürgerinitiativen genügend Erfahrungswerte vor, um einen ersten Rückblick zu unternehmen und im Lichte der EU-Evaluierung 2015 Verbesserungsvorschläge zu formulieren.

1 Rückblick

Zeitgleich mit der „Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative“¹, die ab 1. April 2012 Geltung entfaltete, traten viele innerstaatliche Regelungen in den damals 27 EU-Mitgliedstaaten² in Kraft, darunter auch das Europäische-Bürgerinitiative-Gesetz (EBIG)³ in Österreich. Laut Verordnung ist vorgesehen, dass Unterstützungsbekundungen für durch die Kommission zugelassene Europäische Bürgerinitiativen (EBI) innerhalb eines Zeitfensters von einem Jahr auf vorgegebenen Formularen in Papierform oder via Internet mit einem „Online-Sammelsystem“ (*online collection system*) gesammelt werden können. Die „moderne Technologie als Instrument der partizipatorischen Demokratie“ sollte, so die Verordnung, „sinnvoll“ eingesetzt werden.⁴ Dieses Online-Sammeln war ein Novum, das in der Zivilgesellschaft von Anbeginn großen Zuspruch erregte und auch Hoffnungen schürte. Am Rande sei erwähnt, dass die Abgabe einer Unterstützungsbekundung mittels digitaler Signatur⁵ in

¹ ABl L 2011/65, 1.

² Kroatien kam als 28. Mitgliedstaat am 1. Juli 2013 zur Europäischen Union.

³ Bundesgesetz über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen (Europäische-Bürgerinitiative-Gesetz – EBIG), BGBl I 2012/12 idF BGBl I 2013/115.

⁴ Vgl. EBI-Verordnung, Präambel, Rz 14.

⁵ Die EBI-Verordnung verlangt lediglich eine fortgeschrittene, keine qualifizierte digitale Signatur.

der Verordnung – zumindest theoretisch – ebenfalls normiert ist.⁶ Damit eine Europäische Bürgerinitiative „erfolgreich“, also der Verordnung entsprechend, von der Kommission und vom Europäischen Parlament weiterbehandelt wird, sind Mindestquoten an Unterstützungsbekundungen erforderlich: Insgesamt müssen eine Million gültige Unterstützungsbekundungen erzielt werden, wobei als Mindestanforderung in zumindest sieben Mitgliedstaaten die jeweiligen Mindestquoten (z.B. Österreich 13.500, Deutschland 74.250) überschritten werden muss.

In der Praxis waren die ersten Europäischen Bürgerinitiativen Mitte Mai 2012 registriert, sodass die Organisatorinnen und Organisatoren mit dem Sammeln von Unterstützungsbekundungen beginnen konnten. Da Systeme zur Online-Sammlung „angemessene Sicherheitsmerkmale“ aufweisen sollten, „um unter anderem zu gewährleisten, dass die Daten sicher gesammelt und gespeichert werden“⁷, wurden zuvor noch detaillierte technische Spezifikationen für Online-Sammelsysteme festgelegt.⁸ Entsprechend der Verordnung hatte die Kommission auch eine Open-Source-Software⁹ für Online-Sammelsysteme entwickelt¹⁰ und bot diese den Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Sammlung auf elektronischem Weg an. Die Software stellt jedoch nur einen Teil des in Verordnung verlangten Online-Sammelsystems dar. Ein solches System muss für jede Europäische Bürgerinitiative angepasst und stets einem der Mitgliedstaaten zur Zertifizierung vorgelegt werden.¹¹ Die Implementierung solcher Online-Sammelsysteme auf eigenen EDV-Plattformen stellte alle Organisatorinnen und Organisatoren von Beginn an vor nicht unerhebliche Probleme. Abgesehen davon, dass die von der Kommission bereitgestellte Software, wie unter anderem ein in Österreich durchgeführter Test zeigte, erhebliche Mängel aufwies, war es den Organisatorinnen und Organisatoren offensichtlich unmöglich, zertifizierungstaugliche Systeme ins Leben zu rufen. Hierzu hätte es grundlegender und wohl kostenintensiver Fachkenntnisse aus dem IT-Bereich bedurft. Die Kommission kam daher den Organisatoren der einzelnen registrierten Europäischen Bürgerinitiativen insofern entgegen, dass für den Anfang eine „zentrale“ Lösung angeboten wurde. Dabei kam die Zertifizierungsstelle des Mitgliedstaates Luxemburg für die jeweilige Implementierung zu Hilfe.¹²

Die Unzukömmlichkeiten bzw. Verzögerungen beim Start der Online-Sammlungen führten rasch zum Unmut von Organisatorinnen und Organisatoren, die unter anderem Sorge äußerten, durch das in der Verordnung vorgegebene Fristengefüge benachteiligt zu werden und von den zwölf vorgegebenen Monaten gleich mehrere für das Sammeln

⁶ Die konkrete Handhabung bleibt in der gesamten Verordnung im Dunkeln.

⁷ Vgl. EBI-Verordnung, Präambel, Rz 14.

⁸ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1179/2011 der Kommission vom 17. November 2011 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative.

⁹ Vgl. EBI-Verordnung, Präambel, Rz 16.

¹⁰ Laut Verordnung sollte die Software ab 1. Jänner 2012 zur Verfügung stehen, alsbald stellte sich jedoch heraus, dass die zu diesem Zeitpunkt bereit gestellte Version noch im Entwicklungsstadium steckte.

¹¹ Die Zertifizierung ist sodann in allen Mitgliedstaaten gültig.

¹² Obwohl sich viele Mitgliedstaaten auf einen Antrag zur Zertifizierung von Online-Sammelsystemen gründlich – und auch mit Kosten verbunden – vorbereitet haben, wurden nach Wissensstand der Autoren bislang neben Luxemburg nur in Deutschland Online-Sammel-Systeme zertifiziert.

von Unterstützungsbekundungen via Internet zu verlieren.¹³ Die Kommission begegnete der Kritik, indem sie – einigermaßen überraschend – die Frist für die Vorlage von Unterstützungsbekundungen bei den einzelnen Mitgliedstaaten bis zum 1. November 2013 erstreckte.¹⁴ Nach Ansicht des österreichischen Bundesministeriums für Inneres erfolgte dieser Schritt ohne Rechtsgrundlage und führte zu einem nicht unbeträchtlichen Spannungsfeld zwischen der neuen Vorgabe und der österreichischen innerstaatlichen Rechtslage, die (wie die Verordnung) keine solche Verlängerung erlaubte. Die Probleme haben sich allerdings, wie sich später gezeigt hat, zumindest in Österreich „in Luft aufgelöst“, weil keine der bis Ende 2013 zur Überprüfung vorgelegten Europäischen Bürgerinitiativen das ursprüngliche Zeitfenster der Verordnung nach österreichischer Interpretation (Näheres siehe unten) durchbrachen.

2 Erfahrungen bei der Überprüfung von Unterstützungsbekundungen in Österreich

Die Verordnung räumt den Mitgliedstaaten ein, nicht sämtliche Unterstützungsbekundungen einer Europäischen Bürgerinitiative zu überprüfen, sondern sich auch Stichproben, also eines *random sampling*, zu bedienen.¹⁵ Die Verordnung enthält keine näheren Regelungen über die Ausgestaltung dieses *random sampling*, insbesondere sind auch keine Konfidenzintervalle vorgegeben. Allerdings hat die Kommission im April 2013 den Mitgliedstaaten, basierend auf Erfahrungen beim Bundesverwaltungsamt in Köln, Vorschläge unterbreitet, wie eine Überprüfung unter Zuhilfenahme von Stichproben aussehen könnte.¹⁶ Die Möglichkeit des *random sampling* erstreckt sich übrigens sowohl auf die Überprüfung von Unterstützungsbekundungen in Papierform, als auch auf elektronisch (mit einem Online-Sammelsystem) eingebrachte Unterstützungsbekundungen. Österreich hat sich dessen ungeachtet durch innerstaatliche Regelungen dazu entschieden, Unterstützungsbekundungen systematisch einer Überprüfung zu unterziehen und sich keiner Stichproben-Ziehung zu bedienen.¹⁷

Es stellt sich die Frage, was unter der „Überprüfung“ einer Unterstützungsbekundung zu verstehen ist. Klare Vorgabe der Verordnung ist, dass darunter nicht die Überprüfung einer Unterschrift fällt; auch eine treffsichere Überprüfung der mit einer elektronisch abgegebenen Unterstützungsbekundung erfolgten Willensbekundung ist nicht vorgesehen. Dass die Qualität der Überprüfung in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gesehen wird, lässt sich schon aus dem durch Annex III zur Verordnung

¹³ Vgl. etwa den Website-Eintrag des MEP Gerhard Häfner vom 6. Juni 2012 zur Kritik von Organisatoren an der Software: „Vor allem bemängeln sie, dass diese grundsätzliche Web-Standards nicht erfüllt und die Vorschriften zur Datensicherheit für die meisten Initiativen unverträglich hohe Kosten bedeuten.“ (<http://www.geraldhafner.de/2012/06/softwareprobleme-duerfen-nicht-zu-lasten-der-europaeischen-buergerinitiative-gehen/>).

¹⁴ Vgl. Mitteilung von Juraj Nociar, Head of Cabinet of European Commission Vice-President Šefčovič, vom 30. Oktober 2012, kommuniziert durch eine E-Mail-Aussendung von Head of Unit Mario Tenreiro am 31. Oktober 2012 an alle Mitgliedstaaten.

¹⁵ Vgl. EBI-Verordnung, Präambel, Rz 18.

¹⁶ „Guidelines and Recommendations for Practical Implementation“ der EK vom 15. April 2013.

¹⁷ Vgl. § 3 Abs. 6 EBI: „Hat die Bundeswahlbehörde sämtliche Unterstützungsbekundungen überprüft ...“.

vorgegebenen Katalog der in den einzelnen Mitgliedstaaten anzugebenden Daten ableiten. Während es in neun Mitgliedstaaten, darunter der Bundesrepublik Deutschland, nicht erforderlich ist, eine „ID-Nummer“ anzugeben (darunter kann eine Passnummer zu verstehen sein, aber etwa auch die Nummer einer Sozialversicherungskarte oder eines anderen Dokumentes), ist in anderen Mitgliedstaaten – allerdings in sehr unterschiedlicher Qualität – die Angabe einer solchen Ausweisnummer gesetzlich verankert.

In Österreich ist durch das EBIG festgeschrieben, dass eine unterstützungswillige Person die Nummer ihres Passes oder ihres Personalausweises anzugeben hat.¹⁸ Für den österreichischen Gesetzgeber stand bei der Vorgabe, eine der beiden Nummern einzutragen, die Überprüfbarkeit der Existenz dieser Person im Vordergrund, ebenso jedoch die Implementierung eines „Sicherheitsmerkmals“, mit dem Datendiebstahl stark eingeschränkt, wenn vielleicht auch nicht gänzlich verhindert werden kann. Die Beschränkung der Zulässigkeit auf eine dieser zwei Ausweisnummern ebnete die Möglichkeit, ein kostengünstige und, wie sich herausgestellt hat, effiziente EDV-Applikation zu schaffen, mit der die Unterstützungsbekundungen in hoher Treffsicherheit und mit einer denkbar geringen Anzahl an „Zweifelsfällen“ überprüft werden können. Die im Bundesministerium für Inneres *in-house* entwickelte Applikation beruht auf einer systematischen Abfrage der Ausweisdaten im österreichischen Identitätsdokumentenregister (IDR).¹⁹ Über dieses Register sind die Nummern sämtlicher gültiger Reisepässe und Personalausweise abrufbar.

Grundsätzlich wird bei der Überprüfung von Unterstützungsbekundungen in Papierform und der Überprüfung von Online-Unterstützungsbekundungen in gleicher Weise vorgegangen. Es wird von der Bundeswahlbehörde durch das Bundesministerium für Inneres abgefragt, ob die angegebene Passnummer oder Personalausweisnummer den im Register erfassten Daten zuordenbar ist. Im Fall eines Treffers wird der Datensatz einer unterstützungswilligen Person in einer eigenen Datenbank gespeichert, um mit einem systematischen Abgleich mit dieser Datenbank auch doppelte Unterstützungsbekundungen auszuschließen. Klar ist, dass für einen gültigen Treffer Toleranzvorgaben in einigen Bereichen vorzugeben waren, insbesondere was die Schreibweise von diakritischen Zeichen, die Schreibweise eines Vornamens oder einer Anschrift betrifft. Keine Toleranz wurde bei der Implementierung der Applikation hinsichtlich des Geburtsdatums verankert, handelt es sich bei diesem Datum doch sowohl um eine Vorgabe der Verordnung, als auch des innerstaatlichen Rechts.

Schematisch gesehen kann eine Abfrage einen von folgenden Ausgängen haben:

- Die Abfrage bewirkt einen Treffer und somit eine gültige Unterstützungsbekundung.
- Die Abfrage bewirkt einen Treffer, der jedoch wegen eines bereits vorangegangenen Treffers, auf die gleiche Person lautend, keine Gültigkeit der Unterstützungsbekundung nach sich zieht.

¹⁸ Vgl. § 3 Abs. 5 EBIG.

¹⁹ Zentrale Evidenz gemäß § 22b des Paßgesetzes 1992.

- Die Abfrage erzielt keinen Treffer, weil die angegebene Nummer keinem vorhandenen Datensatz zugeordnet werden kann.
- Die Abfrage bewirkt einen Treffer, der jedoch deshalb zu keiner gültigen Unterstützungserklärung auslöst, weil mit der (offensichtlich unzutreffenden) Angabe einer Passnummer oder Personalausweisnummer der Datensatz einer anderen Person „erraten“ worden ist.

Zweifelsfälle werden in der Applikation elektronisch ausgewiesen, Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter entscheiden danach „manuell“, ob es sich bei einem Treffer um eine gültige Unterstützungsbekundung handelt oder nicht.

Bei der Überprüfung von Unterstützungsbekundungen in Papierform wird so vorgegangen, dass die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter lediglich die angegebene Nummer eingeben muss, die unmittelbar zu einer Abfrage eines Datensatzes im Identitätsdokumentenregister führt. Aufgrund des *response* auf das *request*, das ohne Zeitverzögerung erfolgt, kann die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter mit wenigen Mausklicks oder Tastenbefehlen eine Entscheidung treffen, wie mit dem Datensatz umzugehen ist. Die Möglichkeit der Entscheidung beinhaltet auch die Möglichkeit der Generierung eines „Zweifelfalls“, über den später, allenfalls im Kollegium oder durch Vorgesetzte, entschieden werden kann.

Die Anwendung der im Bundesministerium für Inneres entwickelten Applikation hat sich im zweiten Halbjahr 2013 und im ersten Halbjahr 2014 überraschend gut bewährt. Insgesamt wurden damit bislang fünf in Österreich vorgelegte Europäische Bürgerinitiativen behandelt.²⁰ Sieht man von ganz geringfügigen Anfangsschwierigkeiten ab, war die Applikation rasch einsatzbereit und hat ermöglicht, dass selbst Bürgerinitiativen bei denen „zigtausend“²¹ Unterstützungsbekundungen in Papierform vorgelegt worden sind, durch eine angemessene Zahl an Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern rechtzeitig bewältigt wurden. Bei dieser Abarbeitung wurde erkennbar, dass die Qualität der Unterstützungsbekundungen bei den einzelnen Europäischen Bürgerinitiativen sehr unterschiedlich ist. Grundsätzlich ist die Datenqualität – das wird nicht überraschen – bei Unterstützungsbekundungen aus einem Online-Sammelsystem besser, als bei Unterstützungsbekundungen, die in Papierform abgegeben worden sind. Bei manchen Europäischen Bürgerinitiativen war insbesondere bei den Unterstützungserklärungen in Papierform eine relativ große Zahl²² ungültig, zumeist, weil nicht existente Ausweisnummern abgegeben worden sind oder weil unterstützungswillige Personen versucht haben, eine europäische Bürgerinitiative zweimal oder öfter zu unterstützen.

²⁰ Bislang wurden der Bundeswahlbehörde Unterstützungsbekundungen österreichischer Wahlberechtigter für folgende EBIs vorgelegt: „Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!“ (kurz „Right2Water“), „Einer von uns“, „Stop vivisection“, „Bedingungsloses Grundeinkommen“ (BGE) - Erforschung eines Weges zu emanzipatorischen sozialstaatlichen Rahmenbedingungen in der EU“ und „30km/h – macht die Straßen lebenswert!“.

²¹ Die meisten Unterstützungsbekundungen (64.843, davon 57.643 gültige) wurden bislang von der EBI „Right2Water“ eingereicht.

²² In einem Fall waren 12.860 von insgesamt 37.833 Unterstützungsbekundungen ungültig.

3 Bilanz zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung

In einer am 15. April 2014 abgehaltenen Konferenz²³ in Brüssel, die als „Europäische-Bürgerinitiative-Tag 2014“ bezeichnet wurde und bei der vor allem Vertreterinnen und Vertreter von zugelassenen und nicht zugelassenen Europäischen Bürgerinitiativen präsent waren, konnten mehrere Kernprobleme herausgearbeitet werden, die keineswegs überraschen:

- Zulassung oder Nichtzulassung von Europäischen Bürgerinitiativen.

Die Frage der Registrierung oder Nicht-Registrierung von Europäischen Bürgerinitiativen geht an der Verwaltung in den einzelnen Mitgliedstaaten vorbei, da es sich hierbei ausschließlich um eine Zuständigkeit der Europäischen Kommission handelt. Die Mitgliedstaaten sehen nur auf der Homepage der Kommission, ob und wann eine Europäische Bürgerinitiative zugelassen oder nicht zugelassen wurde. Auch Zurückziehungen von Bürgerinitiativen sind dort ersichtlich. Vertreterinnen und Vertreter von Europäischen Bürgerinitiativen beklagten, dass die Entscheidung der Kommission zum Teil nicht nachvollziehbar sei und dass es an Begründungen für die Nichtzulassung mangle. Aus österreichischer Sicht kann dazu angemerkt werden, dass für die Zulassung oder Nichtzulassung neben klaren gesetzlichen Regelungen gegebenenfalls, insbesondere bei Versagen einer Registrierung, eine ausführliche Begründung wichtig wäre – vor allem mit Blick auf den Umstand, dass Organisatoren mit dieser Begründung besser abwägen könnten, ob es sich lohnen würde, nachfolgenden Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

- Unterschiedlichen Zugangsbedingungen bei der Abgabe von Unterstützungsbekundungen gemäß Annex III der Verordnung

Scharfe Kritik wurde von Organisatorinnen und Organisatoren daran geübt, dass manche Mitgliedstaaten bezüglich der Zulässigkeit der Abgabe einer Unterstützungsbekundung auf den Wohnsitz, andere auf die Staatsangehörigkeit abstellten und dass nur ganz wenige Mitgliedstaaten Unterstützungsbekundungen aufgrund des Vorhandenseins eines der beiden Merkmale zuließen. Das Problem ist schon bei Inkrafttreten der Verordnung bekannt und wurde unter anderem in der Literatur ausführlich dokumentiert.²⁴

²³ „European Citizens' Initiative Day 2014: Building up success“ (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-eci-day-2014>).

²⁴ Vgl. Müller-Török/Stein, The Assignment of European Citizens to Member States in the Regulation on the European Citizens' Initiative 53; Müller-Török/Stein, Die Rechtsakte zur Europäischen Bürgerinitiative – Offene Fragen und Risiken für Organisatoren, in Schweighofer/Kummer/Hötendorfer (Hrsg), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2012 (2012) 237.

Selbst wenn es keine klaren Analysen, sondern nur Schätzungen gibt, gilt als sicher, dass wohl Millionen von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern die Möglichkeit hätten, Unterstützungsbekundungen – wenn auch rechtswidrig – in zwei Mitgliedstaaten abzugeben. Wesentlich problematischer erscheint es aber, dass einer anderen Gruppe von Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern (es wird sich ebenso um Millionen handeln) die Möglichkeit der Abgabe einer Unterstützungsbekundung versagt bleibt. Betroffen sind jene Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die aus einem Herkunftsmitgliedstaat stammen, in dem bei der Abgabe einer gültigen Unterstützungsbekundung auf den Wohnsitz abgestellt wird, und die in einem Mitgliedstaat wohnen, der auf die Staatsbürgerschaft abstellt (Beispiel: Bürger des Vereinigten Königreichs in Österreich). Eine rasche Lösung dieses Problems – auch in der Evaluierungsphase nach drei Jahren – ist nach Prognose der Autoren nicht in Sicht, haben doch die jeweiligen Mitgliedstaaten Gründe, warum sie sich für eine bestimmte Regelung ausgesprochen haben. Eine Harmonisierung würde bedeuten, dass sehr viele Mitgliedstaaten Änderungen in ihren Rechtsordnungen verankern müssten, die nur – wenn überhaupt – mit großer Vorlaufzeit und häufig mit großen Kosten umsetzbar wären.

- Wegfall des Erfordernisses der Angabe von ID-Nummern

Von der Zivilgesellschaft und Politikerinnen und Politikern wird immer wieder verlangt, dass alle Mitgliedstaaten auf das Erfordernis der Angabe einer ID-Nummer verzichten sollten. Dies würde, rein formal, bedeuten, dass bei elektronischen Unterstützungsbekundungen nur noch die Existenz der elektronisch erfassten Bürgerinnen und Bürger bewiesen werden könnte, es aber auf die tatsächliche Willensäußerung durch den Bürger oder die Bürgerin keinerlei Hinweis mehr gäbe. Allem Anschein nach wird die Gefahr eines Datendiebstahls²⁵, der ohne das Erfordernis der Angabe einer ID-Nummer um ein vielfaches vereinfacht würde, bei Weitem unterschätzt. Dies umso mehr, als eine stichprobenartige Rückfrage bei unterstützungswilligen Bürgerinnen und Bürgern²⁶ durch die Verordnung nicht vorgesehen und somit auch innerstaatlich gesetzlich nicht gedeckt wäre.

4 Evaluierung 2015 – offene Fragen aus Österreich

Neben den oben geschilderten Fragestellungen bedarf es für Österreich bei der Evaluierung der Verordnung über die Bürgerinitiative, die für das Jahr 2015 vorgesehen

²⁵ Zum Risiko eines Datendiebstahls siehe u.a. Stein/Wenda, EBI vor dem Start: Legistische Maßnahmen zur Implementierung der Europäischen Bürgerinitiative in Österreich, in Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer (Hrsg), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2012 (2012) 229.

²⁶ Zum Beispiel in der Form: „Trifft es zu, dass Sie die Europäische Bürgerinitiative XY unterstützt haben?“

ist²⁷, hinsichtlich weiterer Fragen dringend einer Evaluierung. Einige seien wie folgt angeführt:

- Digitale Signatur – wie?

Wie anfangs erwähnt, ist neben dem Sammeln von Unterstützungsbekundung mit einem Online-Sammelsystem und in Papierform auch eine Unterstützung der Europäischen Bürgerinitiative mit Hilfe einer fortgeschrittenen elektronischen Signatur²⁸ vorgesehen. Bemerkenswert ist, dass diese Signatur im Gefüge der Verordnung dort angesiedelt ist, wo von der Unterstützung in Papierform die Rede ist. Man kann mit Fug und Recht sagen, dass auf Ebene der Kommission bezüglich deren tatsächlicher Verwendung bis zum Jahr 2012 kaum tiefgreifende Erörterungen stattgefunden haben. Aus österreichischer Sicht müsste diese Frage aber unbedingt geklärt werden. Naheliegender wäre es, dass die Abgabe einer digitalen Signatur in technischer Hinsicht im Rahmen des Online-Sammelsystems angesiedelt wäre, wobei den unterstützungswilligen Bürgerinnen und Bürgern mit Sicherheit zugestanden werden müsste, dass die Abgabe einer digitalen Signatur die Angabe einer ID-Nummer ersetzt.

- Zeitfenster – ja/nein?

Ursprünglich schien die Kommission davon auszugehen, dass für eine Europäische Bürgerinitiative bereits spätestens ein Jahr nach dem Datum der Registrierung keine Unterstützungsbekundungen mehr gesammelt werden dürfen. Aufgrund der großen Probleme bei der Implementierung der Online-Sammelsysteme hat sich diese absolute Ansicht aber allem Anschein nach. Die von Österreich wiederholt postulierte Interpretation²⁹, wonach das in der Verordnung genannte Zeitfenster von insgesamt zwölf Monaten mit Blick auf das Gesamtfristengefüge um – zumindest – drei Monate nach hinten geschoben werden sollte³⁰, wurde zuletzt von Seiten der Kommission nicht mehr in Frage gestellt. Rechtssicherheit würde freilich nur eine Präzisierung der Verordnung bringen.

- Verschlüsselung

²⁷ Vgl. Art. 22 der EBI-Verordnung.

²⁸ Im Sinne der Richtlinie 1999/93/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen (vgl. Art. 5 Abs. 3 der EBI-Verordnung).

²⁹ Vgl. u.a. Stein/Wenda, EBI vor dem Start: Legistische Massnahmen zur Implementierung der Europäischen Bürgerinitiative in Österreich, in Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer (Hrsg), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposiums IRIS 2012 (2012) 229.

³⁰ Vgl. Art. 5 Abs. 5 iVm Art. 12 Abs. 3 der EBI-Verordnung.

Das von der Europäischen Kommission angebotene Online-Sammel-System beinhaltet eine – in der Verordnung gar nicht vorgesehene – Verschlüsselung, wobei eine Software zu verwenden ist, die z.B. auf dem Rechner des Bundesministeriums für Inneres wegen der dortigen Sicherheitsvorgaben gar nicht erst installiert werden darf. Österreich, und dem Anschein nach auch andere Mitgliedstaaten, haben sich damit beholfen, die Entschlüsselungssoftware auf „Stand-Alone-Geräten“ zu installieren. Zielführender wäre es jedoch, bei der Vollziehung der Europäischen Bürgerinitiative auf nicht genutzte Verschlüsselungsinfrastrukturen der Kommission zurückzugreifen.

- Form der Einbringung der Europäischen Bürgerinitiative

Auf Grund der vielfältigen, in der Verordnung vorgesehenen Möglichkeiten werden Europäische Bürgerinitiativen auf höchst unterschiedliche Weise eingebracht. Typisch war bislang, dass die Unterstützungsbekundungen in Papierform persönlich überbracht wurden und jene, die jene, die online eingegangen waren, auf einem zusätzlichen Datenträger gespeichert wurden.³¹ Beim Lesen des Datenträgers kam es dann mit Blick auf die Verschlüsselung wiederholt zu Problemen, die erst durch eingehende Kontakte mit den Organisatorinnen und Organisatoren gelöst werden konnten. In zwei Fällen wurden alle Unterstützungsbekundungen ausschließlich im Postweg – und ohne vorherige Ankündigung – übermittelt; die weitere Kommunikation war dadurch nur verzögert zu bewerkstelligen. Pro futuro wäre eine allgemein gültige Regelung für die Überbringung der Daten der Unterstützungsbekundungen anzustreben.

5 Resümee

Gemessen an den Schwierigkeiten, die schon in der legislativen Ausgestaltungsphase der Verordnung zwischen 2010 und 2012 zu verzeichnen waren³², hat die praktische Durchführung der Europäischen Bürgerinitiativen in Österreich bislang erstaunlich gut geklappt. Nunmehr wären baldige Vorarbeiten für die Evaluierung, die im Jahr 2015 stattzufinden hat, anzugehen. Nur mit einer entsprechenden Vorlaufzeit besteht die Chance, eine größere Anzahl der angeführten Probleme nachhaltig zu lösen, zumal die unterschiedlichen innerstaatlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten prägende Faktoren sind. Für Österreich erscheint es angeraten, bei vielen Fragen Flexibilität zu zeigen, bei bestimmten Punkten – insbesondere der obligaten Angabe einer Ausweisnummer – aber am bewährten Kurs festzuhalten.

³¹ Im Endeffekt waren die Dateien stets im XML-Format vorhanden.

³² Vgl. u.a. Stein/Wenda, ECI Ready to Roll? – On the Challenge to implement the Citizens' Initiative in Member States, in Prosser/Golob/Leitner/Šimić (Hrsg.), Easter European eGov Days 2011 (2011) 63.

Literaturverzeichnis

- [MTS11] Müller-Török, R.; Stein, R.: The Assignment of European Citizens to Member States in the Regulation on the European Citizens' Initiative 53, 2011.
- [MTS12] Müller-Török, R.; Stein, R.: Die Rechtsakte zur Europäischen Bürgerinitiative – Offene Fragen und Risiken für Organisatoren, in Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer (Hrsg), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2012 (2012) 237.
- [SW11a] Stein, R.; Wenda, G.: ECI and the Member States: The Austrian Perspective, in Pichler/Kaufmann (Hrsg), Modern Transnational Democracy – How the 2012 launch of the European Citizens' Initiative can change the world, Schriften zur Rechtspolitik 33 (2011) 91.
- [SW11b] Stein, R.; Wenda, G.: ECI Ready to Roll? – On the Challenge to implement the Citizens' Initiative in Member States, in Prosser/Golob/Leitner/Šimić (Hrsg), Easter European eGov Days 2011 (2011) 63.
- [SW11c] Stein, R.; Wenda, G.: Implementing the ECI: Challenges for the Member States, in Prosser (Hrsg), EDEM 2011, Proceedings of the 5th International Conference on E-Democracy (2011) 45.
- [SW12a] Stein, R.; Wenda, G.: Europäische Bürgerinitiative in Kraft – Mitpartizipieren auch online, eGovernment Review 10/2012, 30.
- [SW12b] Stein, R.; Wenda, G.: EBI vor dem Start: Legistische Massnahmen zur Implementierung der Europäischen Bürgerinitiative in Österreich, in Schweighofer/Kummer/Hötzendorfer (Hrsg), Transformation juristischer Sprachen, Tagungsband des 15. Internationalen Rechtsinformatik Symposions IRIS 2012 (2012) 229.