



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 6.12.2023  
COM(2023) 787 final

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

**über die Anwendung der Verordnung (EU) 2019/788  
über die Europäische Bürgerinitiative**

# **Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) 2019/788 über die Europäische Bürgerinitiative**

## **1. EINLEITUNG**

Die [Verordnung \(EU\) 2019/788](#) über die Europäische Bürgerinitiative<sup>1</sup> (im Folgenden „EBI-Verordnung“) ist am 1. Januar 2020 in Kraft getreten. Dieser zweiten EBI-Verordnung enthält umfangreiche gesetzgeberische Änderungen, mit der Unzulänglichkeiten bei der Anwendung der ersten EBI-Verordnung ([Verordnung \(EU\) Nr. 211/2011](#))<sup>2</sup> behoben wurden. Die überarbeiteten Vorschriften zielen darauf ab, die Europäische Bürgerinitiative für Organisatoren und Teilnehmer zugänglicher, unbürokratischer und leichter handhabbar zu gestalten und ihre Weiterbehandlung zu verbessern, damit sie ihr Potenzial als Instrument zur Förderung der öffentlichen Debatte voll entfalten kann.<sup>3</sup>

Nach Artikel 25 der EBI-Verordnung ist die Kommission verpflichtet, das Funktionieren der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) regelmäßig zu überprüfen und dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens am 1. Januar 2024 und anschließend alle vier Jahre über die Anwendung der EBI-Verordnung Bericht zu erstatten. In diesem Bericht werden die Anwendung der EBI-Verordnung und das Funktionieren der EBI seit dem 1. Januar 2020 bewertet. Darin werden die Maßnahmen dargelegt, die die Kommission zu ergreifen gedenkt, um die Umsetzung der EBI-Verordnung und das Funktionieren der EBI unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Überprüfung und der Forderungen der Interessenträger weiter zu verbessern. In diesem Bericht wird auch auf verschiedene Fragen eingegangen, die in der [Entschließung](#) des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2023 zur Durchführung der Verordnungen über die Europäische Bürgerinitiative<sup>4</sup> angesprochen wurden, und er ergänzt die Antwort der Kommission auf die Entschließung des Europäischen Parlaments<sup>5</sup>.

Um die Wirksamkeit der überarbeiteten Vorschriften zu bewerten, hat die Kommission eine Reihe von Konsultationen durchgeführt, die als Datengrundlage für diesen Bericht<sup>6</sup> dienten: Konsultationen mit EBI-Organisatoren (Online-Umfrage und Interviews),<sup>7</sup> Online-Umfrage unter Mitgliedstaatsbehörden, die für die Umsetzung der EBI-Verordnung zuständig sind,<sup>8</sup> Online-Umfrage unter Bürgerinnen und Bürgern<sup>9</sup> und eine Erhebung von Nutzerfeedback, die

---

<sup>1</sup> [Verordnung \(EU\) 2019/788](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative (ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 55).

<sup>2</sup> [Verordnung \(EU\) Nr. 211/2011](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative (ABl. L 65 vom 11.3.2011, S. 1).

<sup>3</sup> Erwägungsgrund 5 der Verordnung (EU) 2019/788.

<sup>4</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0230\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0230_DE.html)

<sup>5</sup> <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/spdoc.do?i=60031&j=0&l=en>

<sup>6</sup> Die Berichte über die verschiedenen Konsultationen werden auf der Webseite zur Überprüfung der EBI veröffentlicht: [https://citizens-initiative.europa.eu/2023-eci-review\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/2023-eci-review_de).

<sup>7</sup> Die Online-Umfrage wurde durch zusätzliche Interviews ergänzt; 34 Vertreter der EBI haben geantwortet.

<sup>8</sup> Insgesamt beantworteten 25 Mitgliedstaaten die Umfrage.

<sup>9</sup> Es sind 7 271 Antworten eingegangen.

sich an Unterzeichner der EBI richtet, die das zentrale Online-Sammelsystem der Kommission genutzt haben<sup>10</sup>. Der Schwerpunkt der Überprüfung der Kommission lag auf EBI, die nach dem 1. Januar 2020 registriert wurden, sowie auf EBI, die unter der ersten EBI-Verordnung registriert wurden und sich am 1. Januar 2020 noch in verschiedenen Stadien des EBI-Verfahrens befanden.

## 2. ÜBERBLICK ÜBER DEN BERICHTSZEITRAUM

Zu Beginn des Berichtszeitraums, als die überarbeiteten Vorschriften gerade erst in Kraft getreten waren, beeinträchtigte die COVID-19-Pandemie erheblich die Fähigkeit der zu diesem Zeitpunkt laufenden EBI, ihre Kampagnen in der gesamten EU durchzuführen. Tabelle 1 zeigt die negativen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die EBI. Im Jahr 2020, als die überarbeiteten Vorschriften in Kraft traten, wurde nur für fünf neue EBI eine Registrierung beantragt. Die von der Kommission vorgeschlagenen und von den gesetzgebenden Organen am 15. Juli 2020 angenommenen befristeten Maßnahmen<sup>11</sup> haben die Auswirkungen der Pandemie auf die EBI begrenzt. Die Verbesserung der gesundheitlichen Situation hat bereits zu einigen positiven Entwicklungen geführt: Die Zahl der Registrierungsanträge ist gestiegen, die Zahl der EBI, für die mindestens eine Million Unterschriften gesammelt wurden, hat einen Rekordwert erreicht und auch bei der Zahl der Antworten der Kommission auf EBI gab es einen Rekord.

**Tabelle 1: Überblick über die EBI im Berichtszeitraum**

	2020	2021	2022	2023	GESAMT 2020–2023
<b>Registrierungsanträge</b>	5	11	11	13	40
<b>Registrierte EBI</b>	5	11	10	11	37 <sup>12</sup>
Abgelehnte EBI <sup>13</sup>		1			1
Zurückgezogen nach der ersten Bewertung durch die Kommission				1	1
<b>Gültig und eingereicht</b>	2		1	3	6
<b>Überprüfung erfolgreich abgeschlossen, noch nicht bei der Kommission eingereicht</b>					2 <sup>14</sup>

<sup>10</sup> Es sind 60 157 Antworten eingegangen. Eine Erhebung von Nutzerfeedback ist eine Umfrage, die den Besuchern beim Verlassen einer Website gezeigt wird.

<sup>11</sup> [Verordnung \(EU\) 2020/1042](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fristen für die Stadien der Sammlung, der Überprüfung und der Prüfung gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 angesichts des COVID-19-Ausbruchs (ABl. L 231 vom 17.7.2020, S. 7).

<sup>12</sup> Drei Anträge werden derzeit rechtlich geprüft.

<sup>13</sup> „Eve-Initiative zur Einführung des Entscheidungsrechts“.

<sup>14</sup> Die EBI „Stop Extremism“ (überprüft vor 2020) und „Kohäsionspolitik“.

<b>Beantwortet</b>		2		4	6 <sup>15</sup>
--------------------	--	---	--	---	-----------------

Im Berichtszeitraum kamen den Bürgerinnen und Bürgern und der Gesellschaft die positiven Auswirkungen früherer erfolgreicher EBI zugute. Als konkrete Folgemaßnahme der ersten erfolgreichen EBI („Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht!“) wird mit der überarbeiteten Trinkwasserrichtlinie<sup>16</sup>, die von den Mitgliedstaaten bis zum 12. Januar 2023 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden musste, der Zugang zu Wasser auch für gefährdete und marginalisierte Gruppen verbessert. Als Reaktion auf die erfolgreiche EBI „Verbot von Glyphosat“ trat am 27. März 2021 die Verordnung über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette<sup>17</sup> in Kraft; damit erhalten die Bürgerinnen und Bürger automatisch Zugang zu allen Studien und Informationen, die von der Industrie im Rahmen des Risikobewertungsverfahrens vorgelegt wurden.

Mit der zweiten EBI-Verordnung wurde eine neue Generation von IT-Systemen zur Unterstützung der EBI eingeführt: das zentrale Online-Sammelsystem, das Datenaustauschsystem<sup>18</sup>, das neu gestaltete EBI-Forum sowie das neue EBI-Register und die öffentliche Website<sup>19</sup>. Im Berichtszeitraum wurden diese Systeme in Absprache mit den Nutzern und Interessenträgern weiter verbessert. Wie von den gesetzgebenden Organen im Rahmen der Überarbeitung der EBI beschlossen, wurden die individuellen Online-Sammelsysteme, die in Ermangelung eines vollwertigen zentralen Systems verwendet wurden, schrittweise abgeschafft.<sup>20</sup>

### 3. BEWERTUNG DER ANWENDUNG DER EBI-VERORDNUNG

#### 3.1. Das EBI-Verfahren im Überblick

Das EBI-Verfahren besteht aus mehreren Schritten. Zur Einleitung einer Bürgerinitiative muss eine „Organisatorengruppe“ gebildet werden. Bevor die Organisatoren damit beginnen können, Unterstützungsbekundungen von Bürgerinnen und Bürgern zu sammeln, muss die geplante Initiative der Kommission vorgelegt werden, die prüft, ob die Voraussetzungen für eine Registrierung erfüllt sind. Sobald die Registrierung bestätigt wurde, haben die Organisatoren sechs Monate Zeit, um mit der Unterschriftensammlung zu beginnen. Innerhalb von zwölf Monaten müssen eine Million Unterschriften gesammelt und die erforderliche Mindestzahl an

<sup>15</sup> Die Antwort auf die EBI „Pelzfreies Europa“ wird bis zum 14. Dezember 2023 angenommen.

<sup>16</sup> [Richtlinie \(EU\) 2020/2184](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung) (ABl. L 435 vom 23.12.2020, S. 1).

<sup>17</sup> [Verordnung \(EU\) 2019/1381](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette (ABl. L 231 vom 6.9.2019, S. 1).

<sup>18</sup> Das Datenaustauschsystem ermöglicht die sichere Übermittlung von Unterstützungsbekundungen an die nationalen Behörden.

<sup>19</sup> <https://citizens-initiative.europa.eu/de>

<sup>20</sup> In der Praxis wurde ein solches System für die EBI verwendet, nämlich die OpenECI-Software, die von Organisationen der Zivilgesellschaft angeboten wurde. Die Sammlungsfrist der letzten EBI, bei der dieses System verwendet wurde, wurde am 19. Juli 2023 beendet.

Unterschriften in mindestens sieben Mitgliedstaaten erreicht werden. Nachdem die gesammelten Unterschriften von den nationalen Behörden geprüft und das Erreichen der Schwellenwerte bestätigt wurde, können die Organisatoren der EBI ihre Initiative bei der Kommission zur Prüfung und offiziellen Beantwortung einreichen.

### 3.2. Recht auf Unterstützung einer EBI

#### Mindestalter für die Unterstützung einer EBI

Bis zum 1. Januar 2020 lag das Unterstützungsalter für die EBI in drei Mitgliedstaaten unter 18 Jahren, was dem Wahlalter für die Wahlen zum Europäischen Parlament entsprach (16 Jahre in Österreich und Malta und 17 Jahre in Griechenland). Um die Beteiligung junger Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben der Europäischen Union zu fördern, ist es den Mitgliedstaaten gemäß der EBI-Verordnung gestattet, das Mindestalter für die Unterstützung einer EBI im Einklang mit dem nationalen Recht auf 16 Jahre herabzusetzen. Seit der Einführung dieser Bestimmung wurde das Mindestalter für die Unterstützung einer EBI in drei Mitgliedstaaten auf 16 Jahre herabgesetzt: Estland (seit dem 1. Januar 2020), Deutschland (seit dem 1. Januar 2023) und Belgien (seit dem 1. Mai 2023). Damit gibt es nun sechs Mitgliedstaaten, in denen das Mindestalter für die Unterstützung unter 18 Jahren liegt. Darüber hinaus hat Finnland angekündigt, das Mindestalter für die Unterstützung auf 16 Jahre herabzusetzen, und Irland hat angekündigt, die Herabsetzung des Mindestalters für das aktive Wahlrecht zu prüfen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über das Mindestalter für die Unterstützung einer EBI in den 27 EU-Mitgliedstaaten.

**Tabelle 2: Mindestalter für die Unterstützung einer EBI – aktueller Stand (Juni 2023)**

18 Jahre	BG, CZ, DK, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE
17 Jahre	EL
16 Jahre	BE, DE, EE, MT, AT

In ihren Antworten gaben 15 Mitgliedstaaten an, dass sie derzeit nicht planen, das Mindestalter für die Berechtigung, eine Initiative zu unterstützen, auf 16 Jahre zu senken, während drei weitere Mitgliedstaaten (Lettland, Slowenien und die Slowakei) noch keine Entscheidung getroffen haben.

Von den befragten EBI-Organisatoren<sup>21</sup> waren 75 % der Ansicht, dass die Herabsetzung des Mindestalters für die Unterstützung auf 16 Jahre in allen Mitgliedstaaten wichtig für den Erfolg der EBI sei. Die Bürgerinnen und Bürger, die an der Online-Umfrage teilnahmen, waren in dieser Frage jedoch geteilter Meinung: 52 % befürworteten eine Herabsetzung des

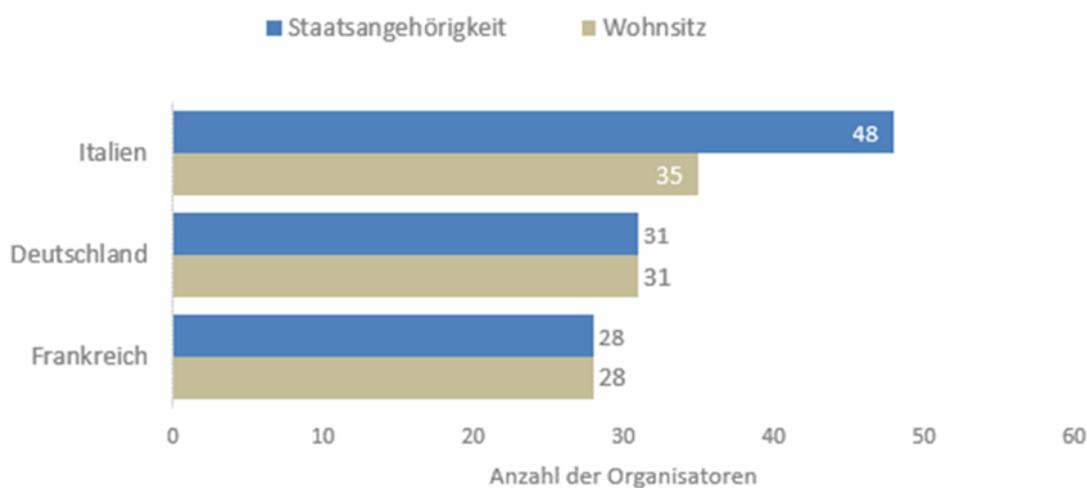
<sup>21</sup> Zwölf der 16 Befragten.

Mindestalters für die Unterstützungsberechtigung auf 16 Jahre, wohingegen 46 % das Alter von 18 Jahren für das angemessene Mindestalter hielten.

### Organisatorengruppe

Voraussetzung für die Einleitung einer EBI ist die Bildung einer **Organisatorengruppe** aus mindestens sieben EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die i) ihren Wohnsitz in sieben verschiedenen EU-Mitgliedstaaten haben und ii) das Wahlalter für die Wahlen zum Europäischen Parlament erreicht haben müssen.

**Abbildung 1: Verteilung der Organisatoren nach Staatsangehörigkeit und Wohnsitz (die drei Mitgliedstaaten mit den meisten Organisatoren)<sup>22</sup>**



Die Verteilung nach Altersgruppen (siehe Abbildung 5 im Anhang) zeigt eine ausgewogene Vertretung in den verschiedenen Alterskategorien mit einem hohen Anteil junger Menschen (21 % unter 30 Jahren und 50 % über 40 Jahren).

Nach der neuen EBI-Verordnung ist es auch zulässig, für die Verwaltung einer EBI eine **juristische Person** zu gründen; allerdings gaben nur zwei Organisatoren an, dass sie dies getan haben und es insgesamt für nützlich hielten. Diejenigen, die diese Möglichkeit nicht nutzten, gaben folgende Gründe an: der Verwaltungsaufwand, die damit verbundenen Kosten und die verfahrensbedingten Verzögerungen, die mit der Gründung solcher juristischen Personen verbunden sind.

### 3.3. Registrierungsphase

Seit Inkrafttreten der überarbeiteten Verordnung sind bei der Kommission **40** Anträge auf Registrierung einer EBI eingegangen. Im Berichtszeitraum registrierte die Kommission **37** EBI

<sup>22</sup> Die vollständige Liste befindet sich in Abbildung 4 im Anhang.

gemäß Artikel 6 Absatz 3 der EBI-Verordnung, u. a. aufgrund des zweistufigen Verfahrens<sup>23</sup>, das es den Organisatoren ermöglicht, Initiativen zu überarbeiten, die ansonsten nicht registriert werden könnten, da sie (teilweise) nicht in die Zuständigkeit der Kommission fallen. Dieses Verfahren hat sich als nützlich erwiesen, da schließlich acht EBI vollständig registriert werden konnten. Nur ein Antrag auf Registrierung wurde letztendlich abgelehnt. Ein weiterer Antrag wurde von den Organisatoren nach der ersten Bewertung durch die Kommission zurückgezogen.

Um einen reibungslosen Ablauf des Registrierungsverfahrens innerhalb der in der EBI-Verordnung festgelegten kurzen Fristen zu gewährleisten, müssen die Organisatoren im Rahmen ihres Registrierungsantrags umfassende Nachweise über die Erfüllung der administrativen Anforderungen vorlegen.

Von den befragten Organisatoren<sup>24</sup>, für die die neuen Registrierungsregeln galten, gaben 83 % an, dass das EBI-Registrierungsverfahren insgesamt wirksam und unkompliziert war. Nur ein Befragter empfand das Verfahren als sehr kompliziert. Die meisten Befragten<sup>25</sup> waren der Ansicht, dass die Anforderungen für die Registrierung einer EBI klar sind und dass die Einreichung über das Organisatoren-Konto technisch einfach ist. Die meisten Befragten empfanden die Registrierungsbedingungen als relativ einfach zu erfüllen, aber zwei von ihnen (17 %) waren der Ansicht, dass die Bedingungen relativ schwierig zu erfüllen waren – wegen der Anforderungen an die Verwaltungskontrolle des Wohnsitzes und der Notwendigkeit, sicherzustellen, dass kein Teil der EBI offenkundig außerhalb der Zuständigkeit der Kommission liegt. Die größte Herausforderung, die von den Organisatoren während der Registrierungsphase genannt wurde, betraf die zeitlichen und finanziellen Ressourcen.

Die befragten Organisatoren, die das zweistufige Registrierungsverfahren durchlaufen haben, hielten die von der Kommission in der Erstbewertung bereitgestellten Informationen für klar. Sie nutzten die vom EBI-Forum zur Verfügung gestellten Leitlinien, die von den meisten als wesentlich für die Registrierung ihrer EBI angesehen wurden. Nur im Fall der abgelehnten EBI-Registrierung berichtete der Vertreter, dass die Gründe für die Ablehnung nicht ganz klar waren.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Sind die Voraussetzungen für die Registrierung einer EBI erfüllt, mit Ausnahme der Anforderung, dass „kein Teil der Initiative offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, um die Verträge umzusetzen“ (Artikel 6 Absatz 3 Unterabsatz 1 Buchstabe c), so muss die Kommission nach Artikel 6 Absatz 4 der EBI-Verordnung die Organisatoren über diese Bewertung unterrichten. Die Organisatoren können die Initiative entweder ändern, um die Bewertung der Kommission zu berücksichtigen, oder die ursprüngliche Initiative beibehalten oder zurückziehen. Die Organisatoren müssen der Kommission ihre Entscheidung mitteilen und gegebenenfalls Änderungen an der ursprünglichen Fassung der Initiative vorlegen.

<sup>24</sup> Zehn der zwölf Antworten bezogen sich auf Initiativen, die nach dem 1. Januar 2020 registriert wurden.

<sup>25</sup> Zehn der zwölf Antworten bezogen sich auf Initiativen, die nach dem 1. Januar 2020 registriert wurden.

<sup>26</sup> Auf dem EBI-Forum können sich Organisatoren während der Registrierungsphase rechtlich beraten lassen, insbesondere im Hinblick auf die Befugnisse der Kommission, Rechtsakte zu erlassen. Im Fall der einzigen abgelehnten EBI haben die Organisatoren die Dienste des EBI-Forums nicht in Anspruch genommen, obwohl sie dazu aufgefordert worden waren.

### 3.4. Sammlungsphase

Am 1. Januar 2020 befanden sich 16 gemäß der ersten EBI-Verordnung registrierte EBI noch in der Sammlungsphase. Bei **33** weiteren EBI, die nach der überarbeiteten EBI-Verordnung registriert wurden, begann im Berichtszeitraum die Sammlungsphase. Tabelle 3 gibt einen Überblick über die EBI in der Sammlungsphase.

Im Berichtszeitraum wurde eine historische Anzahl von **fünf EBI** mit mehr als einer Million Unterstützungsbekundungen eingereicht, von denen drei nach der zweiten EBI-Verordnung registriert wurden. Die befristeten COVID-19-Maßnahmen kamen drei der fünf erfolgreichen Initiativen zugute. Darüber hinaus wurden für mehrere EBI, die die Schwelle von einer Million Unterstützungsbekundungen nicht erreichten, eine beträchtliche Anzahl von Unterstützungsbekundungen gesammelt, wodurch sie an Sichtbarkeit gewannen und eine Debatte in der gesamten EU oder in bestimmten Mitgliedstaaten auslösten.<sup>27</sup> Gleichzeitig wurden für 13 EBI nur wenige Unterschriften gesammelt (weniger als 10 000). Dafür gibt es mehrere Gründe, die sich gegenseitig verstärken können, z. B. die Attraktivität für die Öffentlichkeit und die Beschaffenheit des Themas, der Grad der Vorbereitung und Durchführung der Sammelkampagne und die Ausdauer und das Engagement, das die EBI-Organisatoren über einen längeren Zeitraum aufbringen müssen. Einige Organisatoren wiesen darauf hin, dass es ohne die Unterstützung von Einrichtungen wie nichtstaatlichen Organisationen oder Unternehmen schwierig ist, eine große Zahl von Unterschriften für eine EBI zu sammeln.

**Tabelle 3: Überblick über die EBI in der Sammlungsphase<sup>28</sup> (November 2023)**

<b>EBI mit mehr als einer Million gültigen Unterstützungsbekundungen seit dem 1. Januar 2020</b>	5
<b>Zurückgezogene oder geschlossene EBI mit unzureichender Unterstützung, aufgeschlüsselt nach der Anzahl der gesammelten Unterstützungsbekundungen</b>	29
- <i>Mindestens 1 Mio. Unterschriften</i>	1 <sup>29</sup>
- <i>500 000-999 999 Unterschriften</i>	1
- <i>250 000-499 999 Unterschriften</i>	4

<sup>27</sup> Für die EBI „End The Slaughter Age“ wurden über 850 000 Unterstützungsbekundungen gesammelt. Vier weitere EBI („Bedingungsloses Grundeinkommen (BGE) in der gesamten EU“, „Ban Fossil Fuel Advertising and Sponsorships“ (Verbot der Werbung für fossile Brennstoffe und des Sponsorings im Bereich fossiler Brennstoffe), „Gewährleistung einer mit den EU-Verträgen und dem Völkerrecht im Einklang stehenden gemeinsamen Handelspolitik“ und „Recht auf Behandlung“) erhielten zwischen 250 000 und 300 000 Unterstützungsbekundungen.

<sup>28</sup> Auf der Grundlage der von den EBI-Organisatoren gemeldeten oder öffentlich zugänglichen Informationen; nicht für alle nach der ersten EBI-Verordnung registrierten EBI wurde die Anzahl der gesammelten Unterstützungsbekundungen angegeben, da dies nicht gesetzlich vorgeschrieben war.

<sup>29</sup> Nach Prüfung der Unterstützungsbekundungen durch die Mitgliedstaaten wurden die Schwellenwerte für die EBI „Eat original“ nicht erreicht.

- 100 000–249 999 Unterschriften	1
- 50 000-99 999 Unterschriften	5
- 10 000-49 999 Unterschriften	4
- 5 000-9 999 Unterschriften	4
- Weniger als 5 000 Unterschriften	9
<b>Sammlung läuft</b>	10
<b>EBI, für die die Sammlung beginnt</b>	4

Insgesamt wurden seit 2020 mehr als neun Millionen Unterstützungsbekundungen gesammelt. Über 90 % dieser Unterschriften wurden online gesammelt, der Rest in Papierform.

Die befragten Organisatoren äußerten sich überwiegend zufrieden über die Tauglichkeit der Verfahren und Instrumente, die ihnen für die Sammlungsphase zur Verfügung standen. Die meisten Befragten, die nach der zweiten EBI-Verordnung registrierte Initiativen vertraten, hielten die sechs nach der Registrierung<sup>30</sup> für die Vorbereitung der Unterschriftensammlung eingeräumten Monate für nützlich.

Die Befragten gaben an, dass die folgenden Faktoren ihnen bei der Unterschriftensammlung geholfen haben: die Unterstützung durch nichtstaatliche Organisationen, die Nutzung großer Plattformen zur Unterschriftensammlung (z. B. Avaaz, WeMove und Campact), der Einsatz von Multiplikatoren und die Sichtbarkeit in verschiedenen nationalen und EU-Medien.

Die von den befragten Organisatoren am häufigsten genannten Herausforderungen, mit denen sie in der Sammlungsphase konfrontiert waren, waren folgende: die mangelnde Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, die verlangten persönlichen Daten anzugeben, das mangelnde Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger für die EBI, die nötige Zeit, sich der EBI zu widmen, Erregung von medialem Interesse und die Gewinnung von Partnern zur Förderung der EBI in mindestens sieben Mitgliedstaaten.

#### 3.4.1. Online-Sammelsysteme

Organisatoren von EBI, die zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 31. Dezember 2022 registriert wurden, konnten gemäß Artikel 11 der zweiten EBI-Verordnung wählen, ob sie das zentrale Online-Sammelsystem oder ein anderes Online-Sammelsystem nutzen wollten. Als die Wahlmöglichkeit noch bestand, entschieden sich **die Organisatoren von 20 EBI für das zentrale Online-Sammelsystem und von sechs EBI für die von zivilgesellschaftlichen Organisationen angebotene OpenECI-Software.**

<sup>30</sup> Nach Artikel 8 Absatz 1 der EBI-Verordnung können die Organisatoren den Beginn der Sammlungsfrist selbst festlegen. Die Sammlungsfrist muss spätestens sechs Monate nach der Registrierung der EBI beginnen.

Von den fünf EBI, für die in diesem Zeitraum mehr als eine Million Unterstützungsbekundungen gesammelt wurden, nutzten drei das zentrale Online-Sammelsystem<sup>31</sup> und zwei das OpenECI-System<sup>32</sup>.

Die meisten der befragten Organisatoren<sup>33</sup> gaben an, mit dem von ihnen gewählten System insgesamt zufrieden zu sein, während einige andere<sup>34</sup> weniger zufrieden waren.

#### 3.4.2. Zentrales Online-Sammelsystem

Im Einklang mit Artikel 10 Absatz 1 der zweiten EBI-Verordnung hat die Kommission das zentrale Online-Sammelsystem entwickelt, das am 1. Januar 2020 in Betrieb genommen wurde. Dieses neue, umfassende System ersetzte die von der Kommission vor 2020 bereitgestellte Lösung, die aus einer Software und einem Hosting-Vertrag für die sichere Speicherung der Daten auf den Servern der Kommission bestand. Das neue System ist **in allen EU-Sprachen verfügbar** und wird von den Organisatoren der EBI **kostenlos genutzt**. Es handelt sich um ein benutzerfreundliches, schlüsselfertiges System, bei dem die personenbezogenen Daten bei der Sammlung und Speicherung verschlüsselt werden. Die EBI-Organisatoren müssen die Kommission lediglich zehn Arbeitstage vor Beginn der Sammlung informieren (Artikel 10 Absatz 3) und mit der Kommission eine Vereinbarung über die gemeinsame Verantwortung für den Datenschutz unterzeichnen.<sup>35</sup> **Weitere Genehmigungen** sind **nicht** erforderlich, da das System bereits alle technischen und Sicherheitsanforderungen erfüllt. Wie in Artikel 18 Absatz 2 vorgesehen, können die Organisatoren einer EBI das System auch nutzen, um **E-Mail-Adressen von Unterstützern** zu sammeln und so ihr Netzwerk über den Fortgang ihrer EBI auf dem Laufenden zu halten. Das System ist für Personen mit Behinderungen uneingeschränkt zugänglich (gemäß Artikel 2 Absatz 2 und Artikel 10 Absatz 1).

Nach der ersten EBI-Verordnung waren die EBI-Organisatoren vollständig für die Übermittlung der Unterstützungsbekundungen an die Mitgliedstaaten zur Überprüfung verantwortlich. Im Rahmen der überarbeiteten EBI-Verordnung hat die Kommission, um die Sicherheit der personenbezogenen Daten der Bürgerinnen und Bürger während des gesamten EBI-Zyklus (von der Sammlung bis zur Übermittlung an die Mitgliedstaaten) zu gewährleisten, ein **Datenaustauschsystem** entwickelt, das durch Ende-zu-Ende-Verschlüsselung die sichere Übermittlung der online über das zentrale Online-Sammelsystem gesammelten Unterstützungsbekundungen an die Behörden der Mitgliedstaaten zur Überprüfung ermöglicht. Diese Anwendung kann auch für die Übermittlung eingescannter Beurkundungen in Papierform verwendet werden. Zwar ist dies in den überarbeiteten Vorschriften nicht

---

<sup>31</sup> Die EBI „Kohäsionspolitik“, „Stop Finning“ und „Für den Schutz kosmetischer Mittel ohne Tierquälerei“.

<sup>32</sup> Die EBI „Bienen und Bauern retten!“ und „Pelzfreies Europa“.

<sup>33</sup> Vier der sechs Befragten, die das zentrale Online-Sammelsystem genutzt haben, und vier der sieben Befragten, die das individuelle Online-Sammelsystem genutzt haben.

<sup>34</sup> Zwei der sechs Befragten, die das zentrale Online-Sammelsystem genutzt haben, und drei der sieben Befragten, die das individuelle Online-Sammelsystem genutzt haben.

<sup>35</sup> Gemäß der Vereinbarung über die gemeinsame Kontrolle ist die Kommission für die personenbezogenen Daten verantwortlich, die online über das zentrale Online-Sammelsystem gesammelt werden, während die EBI-Organisatoren nur für den Schutz der personenbezogenen Daten verantwortlich sind, die auf Papier gesammelt werden.

vorgesehen, doch haben die Kommission und die Mitgliedstaaten vereinbart, dass dieses System auch für EBI verwendet werden kann, die nach den alten Vorschriften registriert wurden oder für die individuelle Systeme verwendet wurden.<sup>36</sup> Die Kommission hat umfassende Leitlinien erstellt und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten umfangreiche Tests zur Nutzung des Datenaustauschsystems und der damit verbundenen Verwaltung der privaten und öffentlichen Schlüssel durchgeführt. Darüber hinaus wurden Treffen mit Organisatoren organisiert, um ihnen bei der Verschlüsselung und dem Hochladen von Unterstützungsbekundungen zu helfen, die nicht über das zentrale Online-Sammelsystem gesammelt wurden.

Durch das **hohe Sicherheitsniveau des Sammelsystems** wird gewährleistet, dass die personenbezogenen Daten der Bürgerinnen und Bürger ab dem Zeitpunkt, zu dem sie in das Sammelsystem eingegeben werden, bis zu dem Zeitpunkt, zu dem sie an die Behörden der Mitgliedstaaten zur Überprüfung übermittelt werden, verschlüsselt und sicher verarbeitet werden. Die Kommission bietet Informationen und Schulungen zur Nutzung des zentralen Online-Sammelsystems an (Webinare, Online-Leitlinien und Videos). Darüber hinaus konsultiert die Kommission gemäß Artikel 10 Absatz 5 der EBI-Verordnung regelmäßig Nutzer und Interessenträger zu weiteren Verbesserungen des Systems.

Folgende wesentliche Verbesserungen wurden seit 2020 am zentralen Online-Sammelsystem vorgenommen:

- **Sicherheit** – das System bietet eine Ende-zu-Ende-Verschlüsselung der personenbezogenen Daten in allen Phasen der Verarbeitung; insgesamt werden die Sicherheitsmerkmale regelmäßig im Einklang mit den Vorschriften, Normen und Leitlinien aktualisiert, die im Rahmen des [Beschlusses \(EU, Euratom\) 2017/46 der Kommission](#) über die Sicherheit der Kommunikations- und Informationssysteme in der Europäischen Kommission<sup>37</sup> entwickelt wurden.
- Die Qualität der von den Bürgerinnen und Bürgern gesammelten Daten wurde durch die **Einführung von Formatierungs- und Prüfsummvorschriften** für Identitätsdokumente in den 18 Mitgliedstaaten, nach denen auf dem Unterstützungsformular die Nummer des Identitätsdokuments anzugeben ist, verbessert, wodurch das Risiko der Zurückweisung von Unterstützungsbekundungen verringert und das Prüfungsverfahren in den Mitgliedstaaten erleichtert wurde.
- **eID-Integration** – Seit der Einführung der überarbeiteten Vorschriften wurden die nationalen eID-Systeme in 16 Mitgliedstaaten in das zentrale Online-Sammelsystem integriert, sodass die Bürgerinnen und Bürger die Initiativen unterschreiben können, ohne ihre personenbezogenen Daten manuell eingeben zu müssen. Diese Option stand bei den individuellen Online-Sammelsystemen nicht zur Verfügung.
- **Verbesserungen der Benutzerfreundlichkeit** nach einer Konsultation der Interessenträger und einer Studie über Benutzerfreundlichkeit und Zugänglichkeit; insbesondere wurde die mobile Version des zentralen Online-Sammelsystems weiter

<sup>36</sup> Das Instrument wurde für zwei EBI verwendet, die im Rahmen der ersten EBI-Verordnung registriert wurden: „Bienen und Bauern retten!“ und „End the Cage Age“.

<sup>37</sup> ABl. L 006 vom 11.1.2017, S. 40.

verbessert, wodurch die Bürgerinnen und Bürger ihre Unterschrift leichter mit ihren mobilen Geräten leisten können.

- **Individuelle Gestaltung der Unterschriftenseite** – Organisatoren können entscheiden, welche Informationen auf der Unterschriftenseite angezeigt werden sollen (eigenes Logo, Fortschrittsbalken mit Informationen in Echtzeit über die Anzahl der online gesammelten Unterstützungsbekundungen, Karte mit den erreichten Schwellenwerten pro Mitgliedstaat, Fortschritt pro Mitgliedstaat und letzte Unterstützer – Mitgliedstaat und Datum).
- **Einhaltung der Datenschutzbestimmungen** – ein spezielles Modul für Verantwortliche ermöglicht es der Kommission, ihren Verpflichtungen als Verantwortliche gemäß der [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#) zum Schutz personenbezogener Daten, die von den Organen der Union verarbeitet werden<sup>38</sup>, nachzukommen und rasch auf Anfragen von betroffenen Personen zu reagieren.
- Bereitstellung von Webanalysen für die Organisatoren (Daten über den Verkehr auf ihrer Initiativseite) und anderen relevanten **Statistiken** für jede Initiative, die es ihnen ermöglichen, den Erfolg ihrer Kampagnen zu bewerten.

**Die Bürgerinnen und Bürger, die das zentrale Online-Sammelsystem in Anspruch genommen haben, sind mit dem System sehr zufrieden:** Über 93 % der Teilnehmer an der Erhebung von Nutzerfeedback gaben an, dass es einfach oder sehr einfach war, eine EBI über das System zu unterstützen, eine große Mehrheit der Befragten bewertete die Verständlichkeit der Informationen über die Unterzeichnung einer EBI über das System als sehr gut und die Mehrheit der Befragten hielt die Sicherheit der über das System übermittelten personenbezogenen Daten für gewährleistet. Etwa 8 % der Nutzer, die an der Erhebung von Nutzerfeedback teilnahmen, gaben eine relevante Behinderung an, und die Gesamtzufriedenheit war hoch (mit einer Durchschnittsnote von 8 auf einer Skala von 1 bis 10).

#### 3.4.3. Verwendung der eID (Artikel 10 Absatz 4 der EBI-Verordnung)

Zu den wichtigsten Merkmalen des zentralen Online-Sammelsystems gehört die Möglichkeit, die nationalen eID-Tools, mit denen die Bürgerinnen und Bürger auf nationaler Ebene vertraut sind, in das System zu integrieren und so das Risiko von Fehlern bei der Eingabe personenbezogener Daten zu verringern. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass ihre Bürgerinnen und Bürger die EBI online unterstützen können, indem sie notifizierte

---

<sup>38</sup> Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG (ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39).

elektronische Identifizierungsmittel oder eine elektronische Signatur im Sinne der [Verordnung \(EU\) Nr. 910/2014](#) (eIDAS-Verordnung)<sup>39</sup> verwenden.

Die nationalen eID-Systeme sind bereits in 16 Mitgliedstaaten in das zentrale Online-Sammelsystem integriert. Weitere fünf Mitgliedstaaten (BG, DK, FR, PL und SI) sind dabei, ihre nationalen eID-Systeme im Rahmen der eIDAS-Verordnung verfügbar zu machen, was den ersten Schritt zur Integration in das Online-Sammelsystem der Kommission darstellt.

**Tabelle 4: Stand der eID-Integrationen in das zentrale Online-Sammelsystem (November 2023)**

Verwendung der eID möglich	BE, CZ, DE, EE, ES, HR, IT, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PT, SK, SE
Im Gange	BG, DK, FR, PL, SI
Keine Verwendung der eID möglich	IE, EL, CY, HU, RO, FI

Sowohl die EBI-Organisatoren als auch die Bürgerinnen und Bürger haben in ihren jeweiligen Umfragen angegeben, dass sie es für wichtig erachten, die Nutzung neuer elektronischer Identifizierungslösungen wie eID und elektronische Signaturen zur Unterstützung der EBI zu ermöglichen.

Der Anteil der über das zentrale Online-Sammelsystem gesammelten Unterschriften ist zwar noch gering (2 % der Gesamtzahl der seit 2020 gesammelten Unterschriften), jedoch nimmt der Anteil der über eID-Systeme gesammelten Unterschriften zu (5 % im Jahr 2023), da mehr Mitgliedstaaten ihren Bürgerinnen und Bürgern diese Möglichkeit zur Verfügung stellen. Durch die vorgeschlagene Einführung der Brieftasche für die europäische digitale Identität (EUId-Brieftasche)<sup>40</sup> soll die Einführung dieser Technologien in allen Mitgliedstaaten beschleunigt und so das bürgerschaftliche und gemeinschaftliche Engagement gefördert werden. Darüber hinaus fordert die Kommission die Mitgliedstaaten im Rahmen der EBI-Sachverständigenengruppe auf, regelmäßig über die Fortschritte bei der Einführung der eID in ihrem Land zu berichten.

<sup>39</sup> [Verordnung \(EU\) Nr. 910/2014](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (ABl. L 257 vom 28.8.2014, S. 73).

<sup>40</sup> [Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung \(EU\) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität](#) (COM(2021) 281 final).

#### 3.4.4. Bescheinigung von individuellen Online-Sammelsystemen

Die deutsche Behörde<sup>41</sup> hat die individuellen Online-Sammelsysteme für die sechs EBI bescheinigt, die nach dem 1. Januar 2020 registriert wurden und solche Systeme verwendeten. In ihrer Rückmeldung vertrat die deutsche Behörde die Auffassung, dass die Frist von einem Monat für die Bescheinigung dieser Systeme zu kurz sei. Die deutsche Behörde wies auch darauf hin, dass die Bescheinigung individueller Sammelsysteme im Vergleich zum zentralen Online-Sammelsystem für alle Mitgliedstaaten einen unverhältnismäßig hohen Aufwand bedeutet, da jeder Mitgliedstaat die Verfahren durchführen und Ressourcen investieren muss, um die Bescheinigungen fristgerecht abzuschließen. In seiner Rückmeldung bekräftigte Deutschland seine Unterstützung für die schrittweise Abschaffung dieser Systeme bis zum 31. Dezember 2022 gemäß Artikel 11 Absatz 7 der EBI-Verordnung.

Die EBI-Organisatoren, die an der Online-Umfrage teilgenommen haben, fanden es relativ schwierig, die technischen Spezifikationen für die Bescheinigung ihres individuellen Online-Sammelsystems zu erfüllen und das System von den Behörden bescheinigen zu lassen.

#### 3.4.5. Bewertung der Möglichkeit, die Option für Organisatoren, individuelle Online-Sammelsysteme zu nutzen, wieder einzuführen

In seiner Entschließung zur Durchführung der EBI-Verordnungen<sup>42</sup> forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, die Möglichkeit der Wiedereinführung der Option für Organisatoren, individuelle Online-Sammelsysteme zu nutzen, zu prüfen. Um diese Option zu prüfen, hat die Kommission drei Bereiche untersucht.

##### i) Nutzung individueller Online-Sammelsysteme

Während der Verhandlungen, die zur Annahme der zweiten EBI-Verordnung führten, beschlossen die gesetzgebenden Organe, die Nutzung individueller Online-Sammelsysteme bis Ende 2022 auslaufen zu lassen. Im Zeitraum zwischen Januar 2020 und Dezember 2022 (als noch eine Wahlmöglichkeit bestand) wurde das OpenECI-System für sechs der 26 registrierten EBI (23 %) genutzt. Im letzten Jahr der Wahlmöglichkeit (2022) entschieden sich die Organisatoren von nur zwei der zehn registrierten EBI für ein individuelles Online-Sammelsystem. Diese Zahlen zeigen deutlich, dass **die Nachfrage nach einem alternativen System zum zentralen System relativ begrenzt ist**. Die Nutzung solcher Systeme bringt sowohl für die Mitgliedstaaten<sup>43</sup> als auch für die EBI-Organisatoren eine Reihe von Herausforderungen und administrativen Belastungen mit sich.

##### ii) Aufwand für EBI-Organisatoren

---

<sup>41</sup> [BSI – Erteilte Bescheinigungen über die Übereinstimmung individueller Online-Sammelsysteme mit der Verordnung \(EU\) 2019/788 \(bund.de\)](#).

<sup>42</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2023 zur Durchführung der Verordnungen über die Europäische Bürgerinitiative (2022/2206(INI)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0230\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0230_DE.html).

<sup>43</sup> Siehe auch Abschnitt 3.4.4.

Im Vergleich zum zentralen Online-Sammelsystem, das eine kostenlose schlüsselfertige Lösung darstellt, ist die Nutzung eines individuellen Online-Sammelsystems für die EBI-Organisatoren mit zusätzlichen Entwicklungs-, Verwaltungs- und Bescheinigungskosten<sup>44</sup> verbunden. Die EBI-Organisatoren sind auch die einzigen Verantwortlichen für die personenbezogenen Daten, die über die individuellen Online-Sammelsysteme gesammelt werden. Im Falle des zentralen Online-Sammelsystems liegt diese Verantwortung fast ausschließlich bei der Kommission, die für die Verwaltung des Systems zuständig ist.

Die Wiedereinführung individueller Online-Sammelsysteme würde **für die EBI-Organisatoren einen zusätzlichen Aufwand bedeuten, um die Einhaltung der geltenden technischen Spezifikationen zu gewährleisten**, da diese Systeme regelmäßig überprüft werden müssten, um sicherzustellen, dass sie während der Sammlungsfrist weiterhin den Anforderungen entsprechen.

Die Kommission hat sich mit den spezifischen Anforderungen befasst, die EBI-Organisatoren für die Wahl alternativer Systeme anführen. Der am häufigsten genannte Grund ist die Möglichkeit, das System in Websites von Drittanbietern zu integrieren und so die Sammlung von Unterschriften über eine Vielzahl von Eingangsstellen zu ermöglichen. Die Kommission hat daher eine Studie bei einem externen IT-Forschungsteam<sup>45</sup> in Auftrag gegeben, um zu untersuchen, ob es Lösungen gibt, die in das zentrale Online-Sammelsystem integriert werden können, die die Kommission den EBI-Organisatoren anbieten kann und die die Sicherheit und den Schutz personenbezogener Daten im Einklang mit der EBI-Verordnung gewährleisten, und um die operativen und finanziellen Auswirkungen solcher Lösungen abzuschätzen. Aus der Studie ging hervor, dass die dezentrale Sammlung von Unterstützungsbekundungen auf mehreren Websites unbekannter Drittanbieter erhebliche Sicherheits- und Datenschutzrisiken birgt. In den Fällen, in denen EBI-Organisatoren angaben, dass sie ihr individuelles Online-Sammelsystem in mehrere Websites integriert hatten, berichteten die Bescheinigungsbehörden, dass sie über diese wesentlichen Änderungen des bescheinigten Systems nicht unterrichtet worden waren. Anhand dieser Benachrichtigung könnten sie beurteilen, ob diese Änderungen (noch) den technischen Spezifikationen der [Durchführungsverordnung \(EU\) 2019/1799 der Kommission](#)<sup>46</sup> entsprechen, einschließlich der Sicherheits- und Datenschutzanforderungen.

Angesichts der Schlussfolgerungen der externen Sachverständigen würde die Wiedereinführung individueller Online-Sammelsysteme erfordern, dass alle „integrierten“ Websites bescheinigt werden und dass ein regelmäßiger Audit-Mechanismus eingeführt wird, um zu überprüfen, ob die betreffenden Kampagnen-Websites während der gesamten

---

<sup>44</sup> Mit dem Bescheinigungsverfahren nach Artikel 11 der EBI-Verordnung soll sichergestellt werden, dass die individuellen Online-Sammelsysteme den technischen Spezifikationen der [Durchführungsverordnung \(EU\) 2019/1799 der Kommission](#) vom 22. Oktober 2019 (ABl. L 274 vom 28.10.2019, S. 3) entsprechen.

<sup>45</sup> <https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-11/Study%20on%20Technical%20Solutions%20for%20Organisers%20of%20European%20Citizens%20Initiatives.pdf>

<sup>46</sup> [Durchführungsverordnung \(EU\) 2019/1799 der Kommission](#) vom 22. Oktober 2019 zur Festlegung der technischen Spezifikationen für individuelle Online-Sammelsysteme gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative (ABl. L 274 vom 28.10.2019, S. 3).

Sammlungsfrist den Anforderungen entsprechen. Dies würde für die EBI-Organisatoren mit zusätzlichen Kosten und einem höheren Arbeitsaufwand verbunden sein.<sup>47</sup>

### iii) Aufwand für die Mitgliedstaaten

Individuelle Online-Sammelsysteme müssen von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem die Daten gespeichert werden, bescheinigt werden. Im Rahmen der jüngsten Reform behielt der Kommissionsvorschlag die Möglichkeit für EBI-Organisatoren bei, individuelle Online-Sammelsysteme zu nutzen. Die gesetzgebenden Organe haben diese Bestimmung jedoch während der legislativen Verhandlungen aus dem Vorschlag gestrichen. Infolgedessen wurden die individuellen Online-Sammelsysteme schrittweise abgeschafft und konnten nur noch für EBI genutzt werden, die vor dem 1. Januar 2023 registriert wurden. **Diese wiedereinzuführen würde bedeuten, die Mitgliedstaaten wieder zu verpflichten, sie zu bescheinigen.** In der vorgenannten externen Studie wurde der Schluss gezogen, dass die Sicherheits- und Datenschutzrisiken im Zusammenhang mit der dezentralen Unterschriftensammlung am wirksamsten durch die Einführung eines neuen Bescheinigungs-/Überprüfungsmechanismus mit einer Reihe von technischen Anforderungen bewältigt werden können, die mit denen vergleichbar (aber strenger) sind, die zuvor im Rahmen der Durchführungsverordnung (EU) 2019/1799 der Kommission für diese individuellen Systeme vorgesehen waren. Der Studie zufolge könnten die Komplexität der Prüfung und die damit verbundenen Kosten einen übermäßige Aufwand für die nationalen Behörden darstellen.<sup>48</sup>

Die Kommission hat die in der EBI-Sachverständigengruppe vertretenen nationalen Behörden angesichts der Auswirkungen, die die Wiedereinführung individueller Online-Sammelsysteme auf die Mitgliedstaaten hätte, konsultiert. Aus deren Rückmeldungen geht hervor, dass sich der Standpunkt der Mitgliedstaaten seit den Verhandlungen der gesetzgebenden Organe über die zweite EBI-Verordnung nicht geändert hat. Die vorherrschende Meinung war, dass das zentrale Online-Sammelsystem eine positive Errungenschaft darstellt, da es die Sicherheit der Daten und ihrer Übertragung gewährleistet und ein schnelleres Überprüfungsverfahren ermöglicht. Das System könnte weiter verbessert werden, um künftigen neuen Anforderungen gerecht zu werden. Mehrere Mitgliedstaaten merkten an, dass die Wiedereinführung individueller Online-Sammelsysteme ineffizient und kostspielig wäre, da jeder Mitgliedstaat das ganze Jahr über Ressourcen für die rechtzeitige Bescheinigung dieser Systeme bereitstellen müsste. Einige

---

<sup>47</sup> Die Einrichtungs- und Wartungskosten für die EBI-Organisatoren hängen von der Art der eingebetteten Lösung ab, die im Bericht der externen Sachverständigen beschrieben wird. Wenn die EBI-Organisatoren auf externes Fachwissen zurückgreifen müssen, würde die einfachste Lösung durchschnittlich 9 650 EUR für die einmalige Einrichtung und weitere 6 500 EUR für die jährliche Wartung kosten. Diese Kosten entstehen durch die Integration des Systems in drei Kampagnen-Websites (die in der externen Studie aufgrund der erheblichen Sicherheits- und Datenschutzrisiken als Höchstzahl empfohlen wird). Die Wartungskosten dürften linear ansteigen, wenn die Lösung in mehr als drei Websites integriert wird. Diese Beträge enthalten weder die Entwicklungs- und Wartungskosten, die von der Kommission getragen werden, noch die Kosten für die Bescheinigung und Überprüfung durch die Mitgliedstaaten während der gesamten Sammlungsfrist.

<sup>48</sup> In der externen Studie wurden die anfänglichen einmaligen Kosten für die Bescheinigung jeder integrierbaren Lösung vor Beginn der Sammlung von Unterstützungsbekundungen auf 10 000 EUR geschätzt. In der Studie wurde zudem empfohlen, dass die nationalen Bescheinigungsbehörden die Websites der Organisatoren und die integrierbare Lösung während des zwölfmonatigen Sammlungsverfahrens alle vier Monate überprüfen sollten. Diese Kosten werden auf 3 250 EUR pro Prüfung und Website geschätzt (wenn die Prüfung von einem privaten Unternehmen durchgeführt wird). Im Falle einer technisch komplexeren Lösung wird eine regelmäßige Code-Revision empfohlen, die durchschnittlich weitere 6 500 EUR pro Prüfung und Website kosten wird.

Mitgliedstaaten wiesen auch darauf hin, dass die Überprüfung der über ein individuelles Online-Sammelsystem gesammelten Unterstützungsbekundungen komplexer und zeitaufwendiger sei, da die Qualität der gesammelten Daten variieren kann. Eine Bescheinigung durch die Mitgliedstaaten würde auch das Risiko einer uneinheitlichen Umsetzung mit sich bringen.

### Bewertung der Kommission

Nach Bewertung der drei vorstehend beschriebenen Bereiche und unter Berücksichtigung folgender Aspekte: i) der erheblichen Sicherheits- und Datenschutzrisiken, die mit jeder dezentralisierten Lösung für die Online-Sammlung von Unterstützungsbekundungen verbunden sind, ii) des potenziell erheblichen Aufwands und der damit verbundenen Kosten für die EBI-Organisatoren und die nationalen Verwaltungen, die strengen Sicherheits- und Datenschutzvorschriften einzuhalten, und iii) der Verfügbarkeit eines zentralen Systems, das ein hohes Maß an Sicherheit und Datenschutz gewährleistet – **kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Wiedereinführung individueller Online-Sammelsysteme nicht zweckmäßig ist**, da sie dem Ziel, die EBI zugänglicher und unbürokratischer zu gestalten, zuwiderlaufen würde.

### **3.5 Überprüfungsphase**

Seit dem 1. Januar 2020 haben sieben EBI das Überprüfungsverfahren durchlaufen, bei dem die nationalen Behörden die Gültigkeit der von ihren Staatsangehörigen gesammelten Unterstützungsbekundungen bescheinigen müssen: „Schluss mit der Käfighaltung“<sup>49</sup>, „Eat original! Unmask your food“\*, „Kohäsionspolitik“\*, „Bienen und Bauern retten!“\*, „Stop finning“, „Für den Schutz kosmetischer Mittel ohne Tierquälerei und ein Europa ohne Tierversuche“ und „Pelzfreies Europa“. Bei EBI, die nach der zweiten EBI-Verordnung registriert wurden, müssen die Organisatoren die gesammelten Unterstützungsbekundungen innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Sammlungsfrist vorlegen.<sup>50</sup> Dadurch wurde das Überprüfungsverfahren vorhersehbarer und die Behörden der Mitgliedstaaten erhielten die Möglichkeit, ihre Ressourcen für das Überprüfungsverfahren besser zu planen. Die Ergebnisse des Überprüfungsverfahrens waren für sechs der sieben EBI positiv. Aufgrund der Ergebnisse des Überprüfungsverfahrens konnte die Bürgerinitiative „Eat original“ in sieben Mitgliedstaaten die erforderlichen Schwellenwerte nicht erreichen.<sup>51</sup>

Die zuständigen Behörden prüfen die Unterstützungsbekundungen gemäß Artikel 12 Absatz 4 der EBI-Verordnung im Einklang mit den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Praktiken. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bei der praktischen Umsetzung der EBI-Verordnung, einschließlich der Überprüfungsphase. Den Mitgliedstaaten steht es frei,

---

<sup>49</sup> \* = nach der ersten EBI-Verordnung registriert.

<sup>50</sup> Artikel 12 Absatz 2 der EBI-Verordnung.

<sup>51</sup> Die EBI-Organisatoren fochten eine der nationalen Entscheidungen vor einem nationalen Gericht an, allerdings ohne Erfolg.

spezifische nationale Durchführungsvorschriften zu erlassen, die sich auch auf das Überprüfungsverfahren erstrecken können. Diese werden der Kommission mitgeteilt und auf der [Website der EBI](#)<sup>52</sup> veröffentlicht.

Hinsichtlich der Überprüfungsverfahren gaben 14 Mitgliedstaaten an, eine **vollständige Überprüfung** aller Unterstützungsbekundungen vorgenommen zu haben (BG, CZ, EL, ES, FR, HR, CY, LV, HU, AT, PL, RO, SI und SK), während elf Mitgliedstaaten **stichprobenartige** Überprüfungen angaben (BE, DK, DE, EE, IE, IT, LT, LU, PT, FI und SE).<sup>53</sup> Was die Art des für die Überprüfung verwendeten nationalen Registers betrifft, so verwenden die meisten Mitgliedstaaten Melderegister (BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IT, CY, LT, LV, LU, HU, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI und SE)<sup>54</sup>, andere ziehen Wählerverzeichnisse heran (IE, EL, ES, FR und HR).

Die häufigsten Unregelmäßigkeiten, die bei der Überprüfung festgestellt wurden und zur Ungültigerklärung von Unterstützungsbekundungen führten, waren nach Angaben der nationalen Behörden in absteigender Reihenfolge: 1) fehlende Angaben zur Identität oder andere Fehler, die es den Behörden unmöglich machen, den Unterzeichner zu identifizieren, 2) mehrere Unterstützungsbekundungen derselben Unterzeichnerin bzw. desselben Unterzeichners und 3) inkohärente personenbezogene Daten auf dem Formular (einschließlich fehlender Daten auf Papierformularen). Die Nutzung des Datenaustauschsystems und die Online-Sammlung der Unterstützungsbekundungen haben das Überprüfungsverfahren erleichtert. Im Großen und Ganzen sind die Mitgliedstaaten zufrieden oder sehr zufrieden mit den von der Kommission bereitgestellten Anleitungen zum Datenaustauschsystem. Mehrere nationale Behörden berichten, dass das Verfahren reibungsloser und standardisierter verläuft, wenn die Daten direkt aus dem zentralen Online-Sammelsystem der Kommission übermittelt werden.

In ihren Antworten auf die Umfrage bewerteten die EBI-Organisatoren das Überprüfungsverfahren insgesamt als wirksam, stellten jedoch fest, dass die Mitgliedstaaten manchmal verspätet antworteten.

### 3.6 Prüfung und Weiterbehandlung

Seit dem 1. Januar 2020 wurden der Kommission **sechs gültige** EBI<sup>55</sup> zur Prüfung vorgelegt, nachdem jeweils mehr als eine Million Unterschriften gesammelt worden waren. Fünf davon wurden von der Kommission beantwortet; die sechste Antwort wird voraussichtlich bis zum 14. Dezember 2023 angenommen. Die dreimonatige Frist für die Einreichung erfolgreicher Initiativen bei der Kommission<sup>56</sup> hat den Bürgerinnen und Bürgern und den Einrichtungen mehr Sicherheit in Bezug auf die Weiterbehandlung der Initiativen gegeben und damit ein

---

<sup>52</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works/implementation-national-level\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works/implementation-national-level_de)

<sup>53</sup> Die zuständigen Behörden der Niederlande und Maltas haben keine Daten übermittelt.

<sup>54</sup> Portugal kreuzte „andere Register“ an und verwies auf eine „Datenbank zur Identifizierung von Personen“, die für die Zwecke dieses Berichts mit einem Melderegister gleichgesetzt wurde.

<sup>55</sup> Drei sind nach der ersten EBI-Verordnung und drei nach der zweiten EBI-Verordnung registriert.

<sup>56</sup> Artikel 13 der EBI-Verordnung.

wiederkehrendes Problem bei der Umsetzung der ersten EBI-Verordnung behoben, das in den Berichten von 2015 und 2018<sup>57</sup> festgestellt wurde.

### 1) „Minority SafePack – eine Million Unterschriften für die Vielfalt Europas“<sup>58</sup>

Die EU wurde darin aufgerufen, Rechtsakte zur Verbesserung des Schutzes nationaler und sprachlicher Minderheiten und zur Stärkung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der EU zu verabschieden. Die Organisatoren reichten die EBI am 10. Januar 2020 bei der Kommission ein, nachdem sie 1 128 422 gültige Unterstützungsbekundungen gesammelt und die erforderlichen Schwellenwerte in elf Mitgliedstaaten erreicht hatten. Am 5. Februar 2020 trafen die Organisatoren mit der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission für Werte und Transparenz, Věra Jourová, und der Kommissarin für Innovation, Forschung, Kultur, Bildung und Jugend, Mariya Gabriel, zusammen. Am 15. Oktober 2020 stellten die Organisatoren ihre EBI und die darin enthaltenen Vorschläge bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vor. Die EBI wurde auch in der Plenartagung des Europäischen Parlaments am 14. Dezember 2020 erörtert. Das Europäische Parlament brachte seine Unterstützung für die EBI in einer am 17. Dezember 2020 angenommenen Entschließung<sup>59</sup> zum Ausdruck.

Die Kommission nahm ihre Antwort auf die EBI am 14. Januar 2021 an (Mitteilung der Kommission C(2021) 171<sup>60</sup>). In der Mitteilung wurden die neun Vorschläge unter Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit einzeln bewertet. Obwohl keine neuen Rechtsakte vorgeschlagen wurden, betonte die Kommission in ihrer Antwort, dass die vollständige Umsetzung der bereits bestehenden Rechtsvorschriften und politischen Strategien ein wirksames Maßnahmenpaket zur Unterstützung der Ziele der EBI darstellen dürfte. Die Kommission überwacht die Umsetzung der einschlägigen Initiativen und setzt ihre Maßnahmen in diesen Bereichen fort.<sup>61</sup>

Im April 2021 reichten die EBI-Organisatoren beim Gericht eine Nichtigkeitsklage gegen die Mitteilung C(2021) 171 der Kommission ein. In seinem Urteil vom 9. November 2022<sup>62</sup> wies das Gericht die Klage der EBI-Organisatoren ab. Das Gericht stellte fest, dass die Kommission ihrer Begründungspflicht nachgekommen war, als sie zum Zeitpunkt der Mitteilung in Anbetracht der Maßnahmen, die die Unionsorgane in den von der EBI erfassten Bereichen

---

<sup>57</sup> Erster Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative (COM(2015) 145 final), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A52015DC0145>; zweiter Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Bürgerinitiative (COM(2018) 157 final), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0157>.

<sup>58</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2017/000004_de)

<sup>59</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_DE.html)

<sup>60</sup> Mitteilung der Kommission über die Europäische Bürgerinitiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“ (C(2021) 171 final), abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=de).

<sup>61</sup> Aktuelle Informationen über Folgemaßnahmen werden regelmäßig auf der Seite der Initiative im EBI-Register veröffentlicht: [https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004/minority-safepack-one-million-signatures-diversity-europe_de).

<sup>62</sup> Urteil des Gerichts vom 9. November 2022, Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe“/Europäische Kommission, T-158/21, EU:T:2022:696: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:62021TJ0158>.

bereits ergriffen hatten, und angesichts ihrer Überwachung der Umsetzung dieser Maßnahmen keinen zusätzlichen Rechtsakt für erforderlich hielt, um die mit der EBI verfolgten Ziele zu erreichen. Die Organisatoren der EBI haben gegen dieses Urteil am 21. Januar 2023 Rechtsmittel beim Gerichtshof eingelegt (Rechtssache C-26/23 P).

## 2) „End the Cage Age“<sup>63</sup>

In dieser EBI wurde ein **Übergang zu ethischeren und nachhaltigeren Bewirtschaftungssystemen** gefordert, unter anderem durch eine Überarbeitung der bestehenden EU-Tierschutzvorschriften. Die EBI wurde am 2. Oktober 2020 bei der Kommission eingereicht, nachdem insgesamt 1 397 113 gültige Unterstützungsbekundungen gesammelt und die erforderlichen Schwellenwerte in 18 Mitgliedstaaten erreicht wurden. Am 30. Oktober 2020 trafen sich die EBI-Organisatoren mit der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission für Werte und Transparenz, Věra Jourová, und der Kommissarin für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Stella Kyriakides. Am 15. April 2021 fand im Europäischen Parlament eine öffentliche Anhörung statt. Die EBI wurde in der Plenartagung des Europäischen Parlaments am 10. Juni 2021 erörtert. Das Europäische Parlament drückte seine Unterstützung für die EBI in einer am selben Tag angenommenen Entschließung<sup>64</sup> aus.

Am 30. Juni 2021 nahm die Kommission ihre Antwort<sup>65</sup> auf die EBI an. Dort kündigte sie an, bis Ende 2023 einen Legislativvorschlag zu verabschieden, mit dem die schrittweise Abschaffung und das endgültige Verbot der Käfighaltung für alle in der EBI genannten Tiere unter Bedingungen vorgesehen wird, die auf der Grundlage von Stellungnahmen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit sowie der Ergebnisse einer Folgenabschätzung und einer öffentlichen Konsultation festgelegt werden. Die Kommission prüft nun sorgfältig wichtige Aspekte, um sicherzustellen, dass der Übergang zu käfigfreien Haltungssystemen für den Agrarsektor und die europäischen Lebensmittelsysteme, einschließlich der Ernährungssicherheit, nachhaltig ist. Die vorläufigen Ergebnisse der laufenden Folgenabschätzung deuten darauf hin, dass der Übergang zu käfigfreien Systemen eine Anpassung verschiedener Haltungsparameter erfordert, z. B. eine Verbesserung der Umgebung der Tiere und die Bereitstellung von zusätzlichem Platz, um bessere Tierschutzbedingungen zu gewährleisten. Es sind weitere Beratungen über die Kosten, die angemessene Dauer der Übergangszeit und die entsprechenden Maßnahmen bei der Einfuhr erforderlich. Um ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Tierschutz und sozioökonomischen Auswirkungen zu gewährleisten, muss die schrittweise Abschaffung der Käfighaltung mit anderen Tierschutzmaßnahmen auf Betriebsebene einhergehen. Die vorbereitenden Arbeiten werden daher fortgesetzt, auch im Rahmen des strategischen Dialogs über die Zukunft der Landwirtschaft in der EU.

---

<sup>63</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2018/000004_de)

<sup>64</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. Juni 2021 zu der Europäischen Bürgerinitiative „Schluss mit der Käfighaltung“ (2021/2633(RSP)): [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0295\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0295_DE.html).

<sup>65</sup> Mitteilung der Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „End the Cage Age“ (C(2021) 4747 final): [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C\(2021\)4747\\_0/090166e5df6bc15a?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/C(2021)4747_0/090166e5df6bc15a?rendition=false).

### 3) „Bienen und Bauern retten! Eine bienenfreundliche Landwirtschaft für eine gesunde Umwelt“<sup>66</sup>

Im Rahmen der EBI wurde die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für den Ausstieg aus der Verwendung synthetischer Pestizide bis 2035 vorzulegen, die biologische Vielfalt wiederherzustellen und die Landwirte in der Übergangszeit zu unterstützen. Die Organisatoren reichten die EBI am 7. Oktober 2022 bei der Kommission ein, nachdem sie 1 054 973 gültige Unterstützungsbekundungen gesammelt und die erforderlichen Schwellenwerte in elf Mitgliedstaaten erreicht hatten. Am 25. November 2022 trafen sich die EBI-Organisatoren mit der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission für Werte und Transparenz, Věra Jourová, und der Kommissarin für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Stella Kyriakides. Am 24. Januar 2023 fand im Europäischen Parlament eine öffentliche Anhörung statt. Die EBI wurde in der Plenartagung des Europäischen Parlaments am 16. März 2023 erörtert, es wurde jedoch keine Entschließung angenommen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat am 14. Dezember 2022 Stellung genommen.<sup>67</sup>

Am 5. April 2023 nahm die Kommission ihre Antwort<sup>68</sup> auf die EBI an. Sie begrüßte die EBI und erkannte ihre Bedeutung an, insbesondere im Zusammenhang mit den miteinander verbundenen Krisen des Klimawandels, der Umweltverschmutzung und des Verlusts der biologischen Vielfalt. Sie betonte, dass die Prioritäten die Sicherstellung, dass die Vorschläge, über die die gesetzgebenden Organe derzeit verhandeln, fristgerecht angenommen und anschließend umgesetzt werden, sowie die wirksame Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik sein sollten.

### 4) „Stop finning – Stop the Trade (Abtrennen von Flossen und Handel damit stoppen)“<sup>69</sup>

Die EBI forderte die Kommission auf, einen Vorschlag vorzulegen, um „den Handel mit Haifischflossen in der EU zu beenden, einschließlich der Ein-, Aus- und Durchfuhr von Flossen, die sich nicht natürlich am Körper des Tiers befinden“. Die Organisatoren reichten die EBI am 11. Januar 2023 ein, nachdem sie 1 119 996 gültige Unterstützungsbekundungen gesammelt und die erforderlichen Schwellenwerte in 15 Mitgliedstaaten erreicht hatten. Die EBI-Organisatoren trafen sich am 6. Februar 2023 mit dem Kommissar für Umwelt, Ozeane und Fischerei, Virginijus Sinkevičius. Am 27. März 2023 fand im Europäischen Parlament eine öffentliche Anhörung statt. Die EBI wurde in der Plenardebatte am 11. Mai 2023 erörtert, es wurde jedoch keine Entschließung angenommen.

---

<sup>66</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000016\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2019/000016_de)

<sup>67</sup> <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-citizens-initiative-save-bees-and-farmers>

<sup>68</sup> Mitteilung zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „Bienen und Bauern retten! Eine bienenfreundliche Landwirtschaft für eine gesunde Umwelt“ (C(2023) 2320 final), abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2023\)2320&lang=de](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2023)2320&lang=de).

<sup>69</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2020/000001\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2020/000001_de)

Am 5. Juli 2023 nahm die Kommission ihre [Antwort](#)<sup>70</sup> auf die EBI an. Sie begrüßte die EBI und verpflichtete sich, eine Folgenabschätzung über die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Anwendung des Kriteriums der „natürlich am Körper vorhandenen Flossen“ auf die Vermarktung von Haien in der EU durchzuführen und zu prüfen, welche Rechtsinstrumente am besten geeignet sind, um detailliertere Informationen zur Verbesserung der einschlägigen Statistiken anzufordern. Die Kommission wird ferner die Durchsetzung der EU-Maßnahmen zur Rückverfolgbarkeit verstärken und mit internationalen Partnern zusammenarbeiten.

5) **„Für den Schutz kosmetischer Mittel ohne Tierquälerei und ein Europa ohne Tierversuche!“**<sup>71</sup>

Im Rahmen der EBI wurde die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag zur Verschärfung und Ausweitung der bestehenden EU-Verbote von Tierversuchen zur Kosmetikaherstellung und der Vermarktung von an Tieren getesteten Inhaltsstoffen vorzulegen sowie einen Legislativvorschlag anzunehmen, in dem ein Fahrplan für die schrittweise Abschaffung aller Tierversuche vor Ende der laufenden Amtszeit der Kommission aufgestellt wird. Die Organisatoren reichten die EBI am 25. Januar 2023 bei der Kommission ein, nachdem sie 1 217 916 gültige Unterstützungsbekundungen gesammelt und die erforderlichen Schwellenwerte in 21 Mitgliedstaaten erreicht hatten. Am 17. März 2023 trafen sich die EBI-Organisatoren mit der für Werte und Transparenz zuständigen Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Věra Jourová, und dem EU-Kommissar für den Binnenmarkt, Thierry Breton. Das Europäische Parlament veranstaltete am 25. Mai 2023 eine öffentliche Anhörung zur EBI. Die EBI wurde in der Plenardebatte am 10. Juli 2023 erörtert, es wurde jedoch keine Entschließung angenommen.

Am 25. Juli 2023 nahm die Kommission ihre [Antwort](#)<sup>72</sup> auf die EBI an. Sie begrüßte die EBI und erkannte an, dass das Wohlergehen der Tiere nach wie vor ein wichtiges Anliegen der EU-Bürgerinnen und -Bürger ist, und betonte die führende Rolle der EU bei der schrittweisen Abschaffung von Tierversuchen und der Verbesserung des Tierschutzes im Allgemeinen. Dies spiegelt sich insbesondere im vollständigen Verbot von Tierversuchen für kosmetische Mittel wider, das in der EU seit 2013 gilt. Die Kommission kündigte an, dass sie einen neuen Fahrplan mit einer Reihe legislativer und nicht-legislativer Maßnahmen zur weiteren Verringerung von Tierversuchen auf den Weg bringen wird, um letztendlich zu einem tierversuchsfreien Regulierungssystem im Rahmen des Chemikalienrechts (z. B. REACH, Verordnung über Biozidprodukte, Pflanzenschutzmittelverordnung sowie Rechtsvorschriften für Human- und Tierarzneimittel) überzugehen, und sie wird Alternativen zu Tierversuchen weiterhin nachdrücklich unterstützen. Die Kommission erklärte, dass sie die Forschung zur Entwicklung

---

<sup>70</sup> Mitteilung der Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „Stop finning – Stop the Trade“ (C(2023) 4489 final), abrufbar unter: [https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-07/C\\_2023\\_4489\\_1\\_EN.pdf](https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-07/C_2023_4489_1_EN.pdf).

<sup>71</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2021/000006\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2021/000006_de)

<sup>72</sup> Mitteilung der Kommission zur Europäischen Bürgerinitiative (EBI) „Für den Schutz kosmetischer Mittel ohne Tierquälerei und ein Europa ohne Tierversuche“ (C(2023) 5041 final), abrufbar unter: [https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-07/C\\_2023\\_5041\\_EN.pdf](https://citizens-initiative.europa.eu/sites/default/files/2023-07/C_2023_5041_EN.pdf).

von Alternativen zu Tierversuchen weiterhin nachdrücklich unterstützen und die Möglichkeit einer Koordinierung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich prüfen wird.

## 6) „Pelzfreies Europa“<sup>73</sup>

Im Rahmen der EBI wurde die Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für ein EU-weites Verbot der Haltung und Tötung von Tieren zum Zweck der Pelzgewinnung sowie des Inverkehrbringens von Pelz aus Zuchttieren und von Produkten, die solche Pelze enthalten, vorzulegen. Die Organisatoren reichten die EBI am 14. Juni 2023 bei der Kommission ein, nachdem sie 1 502 319 gültige Unterstützungsbekundungen gesammelt und die erforderlichen Schwellenwerte in 18 Mitgliedstaaten erreicht hatten. Am 20. Juli 2023 trafen sich die EBI-Organisatoren mit der für Werte und Transparenz zuständigen Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Věra Jourová, und der Kommissarin für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Stella Kyriakides, um die Ziele ihrer EBI vorzustellen. Das Europäische Parlament hat am 12. Oktober 2023 eine öffentliche Anhörung und am 19. Oktober 2023 eine Plenardebatte zu dieser Initiative abgehalten, aber keine Entschließung angenommen.

Die Kommission wird ihre Antwort bis zum 14. Dezember 2023 annehmen.

### **Rückmeldungen der an der Umfrage beteiligten EBI-Organisationen**

Die Organisatoren erfolgreicher EBI, die an der Umfrage teilgenommen haben, äußerten sich überwiegend positiv oder neutral über die Klarheit des Verfahrens während der Prüfungsphase und waren insgesamt zufrieden mit den Möglichkeiten, ihre EBI während des Treffens mit der Kommission und der öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Zudem vertraten sie die Ansicht, dass die Kommission die Gründe für ihre beabsichtigten Maßnahmen als Reaktion auf ihre erfolgreiche EBI klar, verständlich und ausführlich dargelegt hat.

### **3.7 Transparenz – Finanzierung**

Nach Artikel 17 der EBI-Verordnung sind die EBI-Organisatoren verpflichtet, umfassende Informationen über die Quellen jeglicher Finanzierung und Sachleistungen für die EBI, deren Umfang 500 EUR pro Sponsor überschreitet, bereitzustellen. Die vorgelegten Informationen deuten auf eine Zunahme der zur Unterstützung von EBI gesammelten Mittel hin: Für **zwei** EBI<sup>74</sup> wurden **mehr als 1 Mio. EUR** gesammelt (beide erreichten die Schwelle von einer Million Unterschriften) und für weitere acht EBI<sup>75</sup> wurden Mittel in Höhe von mehr als

---

<sup>73</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2022/000002\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/initiatives/details/2022/000002_de)

<sup>74</sup> Die EBI „Für den Schutz kosmetischer Mittel ohne Tierquälerei und ein Europa ohne Tierversuche“ und „Pelzfreies Europa“.

<sup>75</sup> Die EBI „Minority SafePack“, „Stop Extremism“, „Käfighaltung jetzt beenden!“, „Bienen und Bauern retten!“, „Verbot der Werbung für fossile Brennstoffe und des Sponsorings im Bereich fossiler Brennstoffe“, „Schluss mit der Schlachtung von Tieren“, „Hochwertige Kleidung. faire Löhne“ und „Bewahrt das ländliche Erbe, die Ernährungssicherheit und die Lebensmittelversorgung in der EU“.

100 000 EUR gemeldet (vier dieser EBI erreichten die Schwelle von einer Million Unterschriften).

**Abbildung 2: Verteilung der EBI nach Finanzierung**



### 3.8 Schutz personenbezogener Daten

Mit der EBI-Verordnung wurde die Verwaltung der personenbezogenen Daten, die bei der Durchführung einer EBI erhoben werden, vereinfacht.

Erstens wurden die personenbezogenen Daten, die die Bürgerinnen und Bürger zur Unterstützung einer EBI bereitstellen müssen, reduziert und in den 27 Mitgliedstaaten harmonisiert, sodass **die nationalen Behörden nur noch die Wahl zwischen zwei Datensätzen haben**: 1) Vornamen, Familiennamen, Geburtsdatum und Anschrift oder 2) Vornamen, Familiennamen und persönliche Identifikationsnummer (Nummer des Identifikationsdokuments). Die Bereitstellung eines Mindestmaßes an personenbezogenen Daten der Unterzeichner ist erforderlich, damit die Mitgliedstaaten die Gültigkeit der Unterstützungsbekundungen anhand nationaler Datenbanken wie Wählerverzeichnisse oder Melderegister überprüfen können. Auch wenn das Europäische Parlament eine weitere Vereinfachung der Datenanforderungen gefordert hat, wurde bei einer Konsultation der Mitgliedstaaten bestätigt, dass eine solche Vereinfachung ihre Fähigkeit beeinträchtigen könnte, die Unterstützungsbekundungen mit dem erforderlichen Maß an Zuverlässigkeit zu überprüfen.

Damit die Bürgerinnen und Bürger leicht verstehen können, wie ihre personenbezogenen Daten im Rahmen des EBI-Verfahrens verarbeitet werden und wie sie Zugang zu den wichtigsten Informationen über die Verarbeitung ihrer Daten erhalten, wurden Datenschutzerklärungen<sup>76</sup> zu den verschiedenen Verarbeitungsvorgängen erstellt und Antworten auf häufig gestellte Fragen<sup>77</sup> veröffentlicht.

<sup>76</sup> Datenschutzerklärung: [https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works/privacy-policy\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works/privacy-policy_de).

<sup>77</sup> Fragen und Antworten: [https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works/faq\\_de#Data-protection](https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works/faq_de#Data-protection).

Zweitens ist die Kommission mit dem Übergang zu einem zentralen Online-Sammelsystem und der Bereitstellung eines sicheren Datenübertragungssystems für die Verwaltung aller über dieses System online gesammelten personenbezogenen Daten verantwortlich. Ein spezielles Modul für den Verantwortlichen ermöglicht es der Kommission, ihren Verpflichtungen als Verantwortliche nachzukommen und schnell und effektiv auf die Anfragen der Betroffenen zu reagieren. **Die Verantwortung und Haftung der EBI-Organisatoren für den Schutz personenbezogener Daten beschränkt sich** daher auf die personenbezogenen Daten, die in den Unterstützungsbekundungen auf Papier erfasst werden.

Den **EBI-Organisatoren wurden ausführliche Datenschutzleitlinien**<sup>78</sup> zur Verfügung gestellt, um sie bei der Einhaltung der Datenschutzbestimmungen zu unterstützen. In den Leitlinien werden die wichtigsten Grundsätze und Begriffe sowie die Pflichten der EBI-Organisatoren in ihrer Eigenschaft als Verantwortliche oder gemeinsam Verantwortliche bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des EBI-Verfahrens erläutert.

Die meisten EBI-Organisatoren, die an der Umfrage teilgenommen haben, hielten die Datenschutzbestimmungen für sehr klar und wirksam und gaben an, keine Schwierigkeiten bei der Einhaltung der Bestimmungen gehabt zu haben. Mehrere Organisatoren nannten als eine der Herausforderungen in der Sammlungsphase die mangelnde Bereitschaft, die erforderlichen personenbezogenen Daten anzugeben. Um die Gründe dafür zu erfahren, wurde dieses Thema in die Befragungen der Bürgerinnen und Bürger und der Nutzer des zentralen Online-Sammelsystems aufgenommen. Nur wenige Teilnehmer der Bürgerbefragung gaben an, dass sie nicht bereit waren, ihre personenbezogenen Daten für die Unterstützung einer EBI offenzulegen. Die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, die eine EBI über das System der Kommission unterzeichnet und an der Erhebung von Nutzerfeedback teilgenommen haben, hatten Vertrauen in die Sicherheit der über das System übermittelten Daten; die meisten Befragten fühlten sich durch die Tatsache beruhigt, dass die Kommission (und nicht eine andere Stelle) ihre personenbezogenen Daten sammelt und speichert. Andererseits bewerteten einige Befragte der Erhebung von Nutzerfeedback (17 %) ihr Vertrauen mit weniger als 5 von 10 Punkten, was darauf hindeutet, dass die Kommission weitere Maßnahmen ergreifen muss, um über die Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen Datenschutzniveaus zu informieren.

### **3.9 Information und Sensibilisierung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten**

Im Einklang mit den Artikeln 4 und 18 der EBI-Verordnung hat die Kommission die mehrsprachige Kommunikationskampagne „EU Take the Initiative“ gestartet, um durch eine breite Palette von Maßnahmen das Bewusstsein für die Existenz, die Ziele und die Funktionsweise der EBI zu schärfen. Bei der Kampagne kommen in großem Umfang digitale Technologien und soziale Medien zum Einsatz und sie wird von den Vertretungen der Kommission in allen Mitgliedstaaten unterstützt.

#### **Maßnahmen der EBI-Kommunikationskampagne**

<sup>78</sup> Datenschutz: [https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works/data-protection\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/how-it-works/data-protection_de).

- Neben der **mehrsprachigen EBI-Website**<sup>79</sup> werden Informationen über die EBI bereitgestellt durch den **monatlich erscheinenden EBI-Newsletter**<sup>80</sup> (mit automatischer Übersetzung in alle EU-Sprachen), **Kampagnen in den sozialen Medien in der gesamten EU-27**, die Präsenz bei **Jugend-/Demokratiefestivals auf nationaler Ebene, Medienarbeit, Webinare** und Informationsveranstaltungen für die breite Öffentlichkeit oder Multiplikatoren, um die Verbreitung von Informationen auf nationaler Ebene zu unterstützen, und eine **Podcast-Reihe**<sup>81</sup>.
- Eine der wichtigsten Zielgruppen sind **junge Menschen**. Im Juni 2023 wurde ein **mehrsprachiger pädagogischer Baukasten**<sup>82</sup> auf den Markt gebracht, mit dem Lehrkräfte Schülerinnen und Schüler in den letzten Schuljahren der Sekundarstufe in Diskussionen und Aktivitäten zur aktiven Unionsbürgerschaft und zu den auf EU-Ebene verfügbaren Instrumenten, einschließlich der EBI, einbeziehen können. Das Projekt wird von einem **Videowettbewerb**<sup>83</sup> **für Schülerinnen und Schüler** begleitet, der im Oktober 2023 gestartet wurde.
- Zur Verbreitung der Botschaften auf nationaler und lokaler Ebene wurde ein **Netzwerk von Botschaftern und Multiplikatoren** aufgebaut. Dazu gehören die **nationalen Kontaktstellen**<sup>84</sup>, die **EBI-Botschafter**<sup>85</sup> (die hauptsächlich Organisationen der Zivilgesellschaft vertreten), die Europe-Direct-Zentren<sup>86</sup> und **andere Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU sowie Partner**.

Die Kommission sorgt auch dafür, dass die EBI am Tag der offenen Tür der Kommission<sup>87</sup> Anfang Mai jedes Jahres und bei Veranstaltungen anderer EU-Institutionen wie dem EBI-Tag<sup>88</sup>, der Europäischen Woche der Regionen und Städte<sup>89</sup> und dem Europäischen Jugendevent<sup>90</sup> bekannt gemacht werden. Im letzten Quartal des Jahres 2023 führte die Kommission außerdem eine Kommunikationskampagne zum **30. Jahrestag der Unionsbürgerschaft** durch, um das Bewusstsein und das Verständnis der EU-Bürgerinnen und

<sup>79</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/_de)

<sup>80</sup> <https://ec.europa.eu/newsroom/ecif/newsletter-archives/view/service/1501>

<sup>81</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/news/citizencentral-podcast\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/news/citizencentral-podcast_de)

<sup>82</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/schools/eci-educational-toolkit\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/schools/eci-educational-toolkit_de)

<sup>83</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/schools/video-competition\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/schools/video-competition_de)

<sup>84</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/contact-points-national-level\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/contact-points-national-level_de)

<sup>85</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/spread-word/eci-ambassadors\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/spread-word/eci-ambassadors_de)

<sup>86</sup> [https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us\\_de](https://european-union.europa.eu/contact-eu/meet-us_de)

<sup>87</sup> [https://europeday.europa.eu/european-commission-2023\\_de](https://europeday.europa.eu/european-commission-2023_de)

<sup>88</sup> <https://www.eesc.europa.eu/en/agenda/our-events/events/eci-day-2023>

<sup>89</sup> <https://regions-and-cities.europa.eu/>

<sup>90</sup> <https://european-youth-event.europarl.europa.eu/de/>

-Bürger für ihre Rechte weiter zu verbessern. Die EBI ist eines der in dieser Kampagne thematisierten Rechte.

Auch andere Organe und Einrichtungen der EU tragen zur Sensibilisierung für die EBI bei, insbesondere der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss durch den jährlichen Tag der Europäischen Bürgerinitiative und das Europäische Parlament im Rahmen von Anhörungen und Plenardebatten zur EBI.

Die Kampagne wurde in den Jahren 2020-2021 durch die **COVID-19-Pandemie** und den öffentlichen Fokus auf Russlands Angriffskrieg gegen die **Ukraine** im Jahr 2022 beeinträchtigt, dennoch war die Leistung gut, mit **positiven Trends** bei den Besucherzahlen auf der [EBI-Website](#)<sup>91</sup> (mehr als verdoppelt seit 2020), den Abonnements des EBI-Newsletters (130 000, was einer Versechsfachung seit 2020 entspricht) und der Reichweite der Kampagne in den sozialen Medien (mehr als 130 Millionen angezeigte Kampagnenbotschaften seit 2020).

Ungeachtet der positiven Trends und des breiten Spektrums der durchgeführten Maßnahmen sind verschiedene Interessenträger (Bürgerinnen und Bürger, Organisatoren, nichtstaatliche Organisationen, andere Einrichtungen der EU) der Ansicht, dass die EBI in der Öffentlichkeit nicht ausreichend bekannt ist. Für die Organisatoren stellt die mangelnde Bekanntheit der EBI eine große Herausforderung bei der Sammlung von Unterstützungsbekundungen dar, und die Bürgerinnen und Bürger nennen dies als Hauptgrund für ihre mangelnde Unterstützung der EBI. Gleichzeitig schwankt der EU-weite Bekanntheitsgrad der EBI bei den EU-Bürgerinnen und -Bürger (gemessen in zwei aufeinanderfolgenden Eurobarometer-Umfragen<sup>92</sup>) zwischen 41 % im Jahr 2021 und 64 % im Jahr 2023<sup>93</sup>.

### **Nationale Kontaktstellen**

Gemäß Artikel 4 Absatz 6 der EBI-Verordnung hat jeder Mitgliedstaat eine oder mehrere nationale Kontaktstellen<sup>94</sup> eingerichtet, die den EBI-Organisatoren kostenlos Informationen und Hilfestellung bieten. Die Kommission hält die nationalen Kontaktstellen über die neuesten Entwicklungen im Bereich der EBI auf dem Laufenden und stellt ihnen Materialien in allen EU-Sprachen zur Verteilung an die nationalen Zielgruppen zur Verfügung. Aus den Antworten der Mitgliedstaaten auf die Umfrage geht hervor, dass die meisten Kontaktstellen Informationen auf ihren Websites bereitstellen und Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern oder Medien beantworten. Einige Kontaktstellen verfolgen auch einen proaktiven Ansatz und nutzen ein breiteres Spektrum an Kommunikationskanälen und -maßnahmen, um die Öffentlichkeit mit Informationen zu versorgen. Die Ergebnisse derselben Umfrage zeigen, dass die Kontaktstellen über alle Informationen und Unterlagen verfügen, die sie benötigen, um ihre Aufgabe zufriedenstellend zu erfüllen. Die Kommission bietet ihnen Möglichkeiten zum Austausch von Erfahrungen und bewährten Verfahren.

---

<sup>91</sup> [https://citizens-initiative.europa.eu/\\_de](https://citizens-initiative.europa.eu/_de)

<sup>92</sup> Auf der Grundlage von Interviews mit einer repräsentativen Stichprobe von Bürgerinnen und Bürgern im Alter von mindestens 15 Jahren in jedem der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

<sup>93</sup> Flash Eurobarometer 528 „Bürgerschaft und Demokratie“ (2023).

<sup>94</sup> [https://europa.eu/citizens-initiative/contact-points-national-level\\_de](https://europa.eu/citizens-initiative/contact-points-national-level_de)

### 3.10 Leitlinien und Unterstützung für Organisatoren

Wie bei der EBI-Reform 2019 vereinbart, wurde den EBI-Organisatoren umfangreiche Unterstützung in Form eines kostenlosen zentralen Online-Sammelsystems (und der damit verbundenen IT-Unterstützung durch die Kommission), von Leitlinien, Schulungen und Rechtsberatung durch das EBI-Forum (das von der Kommission über einen externen Auftragnehmer verwaltet wird) und verstärkten Maßnahmen zur Sensibilisierung für die EBI – einschließlich indirekter Werbung für laufende EBI – zur Verfügung gestellt.

#### EBI-Forum

Nach Artikel 4 der EBI-Verordnung stellt die Kommission kostenlos eine Online-Kooperationsplattform für EBI zur Verfügung, die praktische und rechtliche Beratung sowie ein Diskussionsforum für den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren bietet. Die Kommission hat die Verwaltung dieser Plattform (EBI-Forum<sup>95</sup>) nach einer offenen Ausschreibung an einen externen Dienstleister vergeben.

In der Umfrage äußerten sich die EBI-Organisatoren insgesamt positiv über die Beratung durch das EBI-Forum in den verschiedenen Phasen des EBI-Verfahrens, einschließlich des zweistufigen Registrierungsverfahrens (falls die ursprüngliche Vorlage überarbeitet werden

#### Angebote des EBI-Forums

- Das EBI-Forum bietet eine breite Palette von **Lernmaterialien**, die bei der Vorbereitung und Durchführung einer EBI helfen (Leitfäden, Erfolgsbeispiele usw.), sowie **Webinare**, einen **Online-Kurs** und **Präsentationen** an Universitäten und bei Veranstaltungen.
- Darüber hinaus werden unter der Leitung der Kommission **Konsultationen mit Interessenträgern** zu verschiedenen Aspekten der Umsetzung des Forums und der Funktionsweise der EBI durchgeführt, um das Angebot für die EBI-Organisatoren zu verbessern.

muss) und der Sammlungsphase. Die EBI-Organisatoren nutzten das Schulungsmaterial des Forums vor der Registrierung ausgiebig und bewerteten die Webinare, die Blogs, den Online-Kurs und die Möglichkeit, andere Mitglieder für ihre Gruppe zu suchen, sehr positiv.

### 3.11 Erfahrungen der Organisatoren mit EBI

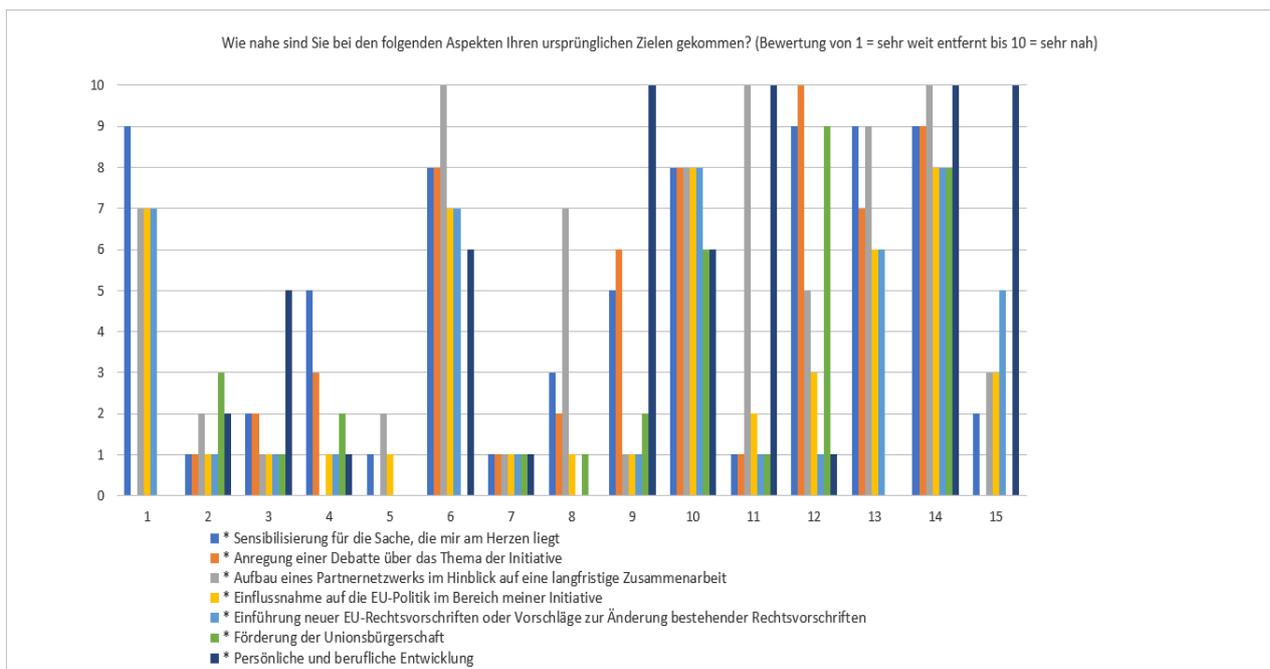
Die meisten der befragten Organisatoren gaben an, dass sie eine EBI aus **persönlichem Interesse an einem Thema** eingeleitet haben, **das ihrer Meinung nach auf EU-Ebene behandelt werden sollte**. Ein Drittel der Befragten leitete eine EBI aus **beruflichem oder akademischem Interesse** ein – in einem Fall auch als Reaktion auf andere EBI (eine Reaktion auf die Tatsache, dass es keine Möglichkeit gibt, gegen eine EBI zu unterschreiben). Mehrere

<sup>95</sup> <https://citizens-initiative-forum.europa.eu/de>

Befragte erwähnten einen Zusammenhang mit früheren EBI. Die Hälfte der Befragten hatte zuvor andere Instrumente eingesetzt (z. B. Petitionen auf nationaler Ebene oder an das Europäische Parlament), war aber der Ansicht, dass diese nicht ausreichten, um ihre Ziele zu erreichen. Die Wahl fiel auf die EBI aufgrund ihrer größeren **politischen Wirkung** (weil die Kommission gezwungen ist, zu reagieren), ihrer starken Unterstützung für Advocacy-Strategien und um der Kampagne mehr Legitimität zu verleihen oder ihrer **EU-weiten Dimension**. Ein EBI-Organisator gab an, den Zeitpunkt der EBI sorgfältig geplant zu haben, damit sie bei einer geplanten Überarbeitung der einschlägigen Rechtsvorschriften berücksichtigt werden konnte.

Für die meisten Befragten **war die EBI eine lohnende Erfahrung**, da sie ihren ursprünglichen Zielen in mindestens einem oder mehreren der in der Umfrage genannten Aspekte näher gekommen sind (siehe Abbildung 3). Auf die Frage, was sie durch die EBI erreicht haben, gaben die Organisatoren an erster Stelle ihre persönliche und berufliche Entwicklung an, gefolgt von der Sensibilisierung für ihr Anliegen, der Anregung einer Debatte über das Thema ihrer EBI und dem Aufbau eines Partnernetzwerks für eine langfristige Zusammenarbeit.

**Abbildung 3: Einschätzung der Organisatoren zur Erreichung der ursprünglichen Ziele**



#### 4. AUSWIRKUNGEN DER COVID-19-PANDEMIE

Die COVID-19-Pandemie hatte beispiellose Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten und die EU-Bürgerinnen und -Bürger. Die nationalen Ausgangsbeschränkungen und die flächendeckende Ausbreitung der Pandemie machten es den EBI-Organisatoren fast unmöglich, ihre lokalen Kampagnen und die Sammlung von Unterstützungsbekundungen in Papierform, die notwendig waren, um die erforderliche Unterstützung innerhalb des Zwölfmonatszeitraums zu erreichen, erfolgreich fortzusetzen. Als Reaktion auf die außergewöhnlichen Umstände und um die Wirksamkeit des Instruments der EBI während der Pandemie aufrechtzuerhalten, haben die

EU-Organe rasch befristete Maßnahmen (in Form der [Verordnung \(EU\) 2020/1042](#)<sup>96</sup>) ergriffen, z. B. die Verlängerung der Sammlungsfristen für betroffene EBI, eine Verlängerung der Überprüfungs- und Prüfungsfristen für die zuständigen nationalen Behörden bzw. die EU-Institutionen und besondere Vorkehrungen für das Treffen der Kommission mit den EBI-Organisatoren und die öffentliche Anhörung im Europäischen Parlament.

Zusammen mit den nachfolgenden Durchführungsrechtsakten<sup>97</sup> haben die befristeten Maßnahmen ihren Zweck erfüllt. Dank dieser befristeten Maßnahmen wurde die **Frist** für die Sammlung von Unterschriften für **zwölf** EBI um bis zu zwölf Monate **verlängert**, und bei drei EBI<sup>98</sup> wurden dadurch die erforderlichen Unterschriftenzahlen erreicht. Darüber hinaus hat die Kommission einem Mitgliedstaat auf Antrag eine Fristverlängerung für die Erfüllung seiner Überprüfungspflichten gewährt.

Nicht alle EBI, deren Vertreter an der Umfrage teilnahmen, waren in gleichem Maße von der COVID-19-Pandemie betroffen. Für die am stärksten betroffenen EBI wurden die folgenden Maßnahmen als die wirksamsten angesehen, um den Herausforderungen der COVID-19-Pandemie zu begegnen: die Verlängerung der Fristen für die Sammlung von Unterschriften, die Verfügbarkeit einer Online-Infrastruktur für die Durchführung einer EBI und die Umstellung auf Online-Aktivitäten, mit denen für die EBI leichter geworben werden kann.

## 5. AUSBLICK

Die COVID-19-Pandemie hat das Funktionieren der EBI in den ersten beiden Jahren der Anwendung der zweiten EBI-Verordnung erheblich gestört. Wie vorstehend beschrieben, haben sich die befristeten Maßnahmen angesichts der außergewöhnlichen Umstände als wirksam erwiesen, und das EBI-Verfahren konnte nach Aufhebung der restriktiven Maßnahmen wieder wie gewohnt ablaufen. Auch wenn bereits einige positive Entwicklungen zu verzeichnen sind, geht die Kommission davon aus, dass die volle Wirkung der überarbeiteten Vorschriften erst nach einem längeren Zeitraum der Anwendung unter normalen Bedingungen beurteilt werden kann.

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung der Anwendung der zweiten EBI-Verordnung ist die Kommission der Ansicht, dass die ab 2020 geltenden EBI-Vorschriften einen zugänglicheren, unbürokratischeren und leichter handhabbaren Rahmen für die EBI-Organisatoren und -Unterstützer bieten. Gleichzeitig ist die Kommission – unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Europäischen Parlaments, des Europäischen

---

<sup>96</sup> [Verordnung \(EU\) 2020/1042](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2020 zur Festlegung befristeter Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fristen für die Stadien der Sammlung, der Überprüfung und der Prüfung gemäß der Verordnung (EU) 2019/788 angesichts des COVID-19-Ausbruchs (ABl. L 231 vom 17.7.2020, S. 7).

<sup>97</sup> [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2020/2200 der Kommission](#) vom 17. Dezember 2020 (C/2020/9226), [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2021/360 der Kommission](#) vom 19. Februar 2021 (C/2021/1121) und [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2021/944 der Kommission](#) vom 3. Juni 2021 (C/2021/3879). In allen drei Durchführungsbeschlüssen ist die Verlängerung der Frist für die Sammlung von Unterstützungsbekundungen für bestimmte EBI gemäß der Verordnung (EU) 2020/1042 vorgesehen.

<sup>98</sup> „Kohäsionspolitik“, „Bienen und Bauern retten!“ und „Stop finning – Stop the Trade“.

Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>99</sup> und der Stellungnahmen von EBI-Organisatoren, Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessenträgern – der Auffassung, dass bereits innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens weitere praktische Verbesserungen möglich sind.

In Anbetracht der vorstehenden Bewertung und der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. Juni 2023 zur Durchführung der EBI-Verordnungen wird die Kommission die folgenden Maßnahmen ergreifen:

#### **Maßnahme 1: Verbesserung des Bekanntheitsgrades und der Sichtbarkeit der EBI**

Die Verbesserung des Bekanntheitsgrades und der Sichtbarkeit der EBI ist eine wesentliche Voraussetzung für die aktive und wirksame Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am demokratischen Leben in der EU.

- Die Kommission wird daher die **mehrsprachige Kommunikationskampagne zur EBI fortsetzen und straffen** und dabei verstärkt auf soziale Medien zurückgreifen.
- Die Kampagne wird sich auch an **junge Menschen** richten.
- Die Kommission wird sich aktiv darum bemühen, **das Europäische Parlament (und seine Verbindungsbüros in den Mitgliedstaaten) und die Mitgliedstaaten (über die nationalen Kontaktstellen)** in die Kommunikationskampagne einzubeziehen, und begrüßt Beiträge anderer EU-Organe und -Einrichtungen sowie regionaler und lokaler Behörden, Bildungseinrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft.
- Im Anschluss an die Konferenz zur Zukunft Europas und die erneuten Bemühungen der Kommission, die Bürgerbeteiligung zu fördern, wird die EBI in das neu gestaltete Portal „Ihre Meinung zählt“ – die **neue zentrale Anlaufstelle für Bürgerbeteiligung – aufgenommen**, das zusätzliche Möglichkeiten zur Verbesserung der Sichtbarkeit der EBI bieten wird.
- Die Kommission wird mit den nationalen Kontaktstellen zusammenarbeiten, um die **Website der EBI auf den entsprechenden nationalen Plattformen bekannt zu machen**.

#### **Maßnahme 2: Mehr Unterstützung für EBI-Organisatoren**

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Vorbereitung und Durchführung einer EBI Zeit, Ressourcen, Engagement und Ausdauer erfordert. Sie wird daher ihre Unterstützung für EBI-Organisatoren verstärken.

- Die Kommission wird EBI-Organisatoren weiterhin direkt oder indirekt unterstützen, indem sie eine Reihe von Dienstleistungen anbietet, z. B. **Orientierungshilfe und Rechtsberatung (über das EBI-Forum), die kostenlose Nutzung des sicheren und benutzerfreundlichen zentralen Online-Sammelsystems**, das die Verantwortung der EBI-Organisatoren als Verantwortliche für die Datenerhebung erheblich verringert, und **kostenlose Übersetzungsdienste**.

<sup>99</sup> Empfehlung der Ad-hoc-Gruppe zur Europäischen Bürgerinitiative „Funktionsweise der Europäischen Bürgerinitiative – 2020-2022“: [https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/ahg\\_eci\\_recommendation\\_on\\_eci\\_functioning\\_2020-2022\\_3\\_2.pdf](https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/ahg_eci_recommendation_on_eci_functioning_2020-2022_3_2.pdf).

- **Die Unterstützung der Organisatoren durch Sachleistungen wird** im Rahmen der geltenden Haushalts- und Rechtsbestimmungen durch folgende Maßnahmen **weiter verbessert**: Bereitstellung weiterer Leitlinien zu praktischen Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung von EBI (insbesondere zur Mittelbeschaffung und zur Werbung für EBI in der gesamten EU), Verbesserung der Leitlinien zu den Zuständigkeiten der EU und der Kommission sowie zu anderen Aspekten der Registrierungsfähigkeit von EBI und weitere Verbesserungen der IT-Instrumente (insbesondere des zentralen Online-Sammelsystems).
- Die Kommission wird **verstärkt Informationen über mögliche finanzielle Unterstützung im Rahmen bestehender EU-Programme bereitstellen**, wobei die spezifischen Kriterien jeder Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen zu beachten sind. Zum Beispiel werden im Rahmen des Programms „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ (CERV)<sup>100</sup> Projekte im Bereich der Bürgerbeteiligung finanziert. Zur Erleichterung des Zugangs der EBI-Organisatoren zu diesen Mitteln wird die Kommission in ihren monatlichen EBI-Newslettern regelmäßig über einschlägige Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen und spezielle Informationsveranstaltungen informieren. Darüber hinaus wird die Kommission die nationalen Kontaktstellen für das CERV-Programm regelmäßig über die EBI informieren, damit diese in der Lage sind, auf Informationsanfragen potenzieller EBI-Organisatoren zu reagieren. Die Kommission wird auch dafür sorgen, dass die den Organisatoren verfügbaren Sachleistungen auf deren Bedürfnisse (einschließlich des Finanzierungsbedarfs) zugeschnitten und zielgerichtet sind und dass die Organisatoren über alle ihnen zur Verfügung stehenden Dienstleistungen informiert werden.

### **Maßnahme 3: Weitere Verbesserung des zentralen Online-Sammelsystems**

Wie die zahlreichen Rückmeldungen der Bürgerinnen und Bürger gezeigt haben, ist das zentrale Online-Sammelsystem ein benutzerfreundliches und zuverlässiges Instrument für die Online-Sammlung von Unterschriften, das auch die hohen Sicherheitsstandards erfüllt, die beim Umgang mit großen Mengen personenbezogener Daten wie im Fall der EBI erforderlich sind.

- Die Kommission wird **das zentrale Online-Sammelsystem weiterentwickeln** (auf der Grundlage der Rückmeldungen und Vorschläge, die während der Überprüfung von EBI-Organisatoren, Sachverständigen sowie Bürgerinnen und Bürgern gesammelt wurden, sowie durch regelmäßige Tests und Nutzerbefragungen), um den Bedürfnissen der EBI-Organisatoren noch besser gerecht zu werden.
- Die Kommission wird **weitere Verbesserungen** in Betracht ziehen, beispielsweise weitere Optionen zur Anpassung des Systems, um es kampagnenfreundlicher und attraktiver zu gestalten, z. B. die Bereitstellung von Echtzeit-Statistiken für EBI-Organisatoren und eines Dashboards zur Verfolgung ihrer EBI, sowie Möglichkeiten zur Warnung der Unterzeichner, damit diese nicht mehrmals dieselbe EBI unterzeichnen.

<sup>100</sup> [https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme\\_en](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme_en)

- Der Schwerpunkt der Kommunikationsmaßnahmen wird auch darauf liegen, die Bürgerinnen und Bürger darüber zu informieren, wie die Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei der Erhebung ihrer personenbezogenen Daten über das zentrale Online-Sammelsystem gewährleistet wird.

#### **Maßnahme 4: Stärkung der Umsetzung der EBI auf nationaler Ebene und in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft**

Die von der Kommission eingerichtete EBI-Sachverständigengruppe bietet ein spezielles Forum für Konsultationen und den Austausch von Verfahrensweisen mit den Behörden der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus führt die Kommission regelmäßig Konsultationen und Umfragen unter den Interessenträgern durch, um Rückmeldungen und Beiträge für weitere praktische Verbesserungen bei der Umsetzung der EBI zu erhalten. Um die Umsetzung der EBI auf nationaler Ebene und die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft weiter zu stärken, wird die Kommission zwei Maßnahmen durchführen.

- In Verbindung mit der **EBI-Sachverständigengruppe** wird die Kommission **die Mitgliedstaaten weiterhin bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen im Rahmen des EBI-Verfahrens** unterstützen und dabei den Schwerpunkt beispielsweise auf die Überprüfung von Unterstützungsbekundungen, die Herabsetzung des Mindestalters für die Unterstützung einer EBI, die Integration nationaler eID-Systeme in das zentrale Online-Sammelsystem, die Verbesserung des Datenaustauschsystems oder die Bereitstellung von Informationen und Unterstützung für EBI-Organisatoren legen.
- Die Kommission wird **andere Interessenträger (einschließlich Organisationen der Zivilgesellschaft) einbeziehen**, wenn deren Fachwissen für bestimmte Aspekte der Umsetzung der EBI-Verordnung nützlich sein könnte, z. B. bei der Verbesserung des zentralen Online-Sammelsystems, bei der Ermittlung des weiteren Schulungs- und Beratungsbedarfs für EBI-Organisatoren und bei der Erhöhung des Bekanntheitsgrads und der Sichtbarkeit der EBI (z. B. durch die Verknüpfung der Website der EBI mit einschlägigen Online-Plattformen für die Bürgerbeteiligung auf nationaler Ebene).

#### **Maßnahme 5: Mehr Transparenz für die Weiterverfolgung der EBI**

Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der EBI-Verordnung empfängt die Kommission die Organisatoren erfolgreicher EBI, damit die Organisiorengruppe die Ziele der Initiative im Einzelnen erläutern kann. Gemäß Artikel 15 Absatz 2 legt die Kommission ihre Antworten in Form von Mitteilungen vor, die vom Kollegium angenommen werden. Darüber hinaus traf sich das für den jeweiligen Politikbereich zuständige Kommissionsmitglied bei den letzten drei erfolgreichen EBI mit den Organisatoren der erfolgreichen EBI, nachdem die Kommission ihre Antwort angenommen hatte.

- Um **die EBI-Organisatoren und die Bürgerinnen und Bürger besser über die Folgemaßnahmen zu unterrichten**, die die Kommission im Anschluss an eine gültige EBI zu ergreifen gedenkt, wird die Kommission solche Folgetreffen künftig zur Standardpraxis machen.

- Die Kommission wird sicherstellen, dass **erfolgreiche EBI bei der Ausarbeitung von politischen Vorschlägen als Reaktion auf diese EBI** durchweg **berücksichtigt werden** und dass die EBI-Organisatoren systematisch in Konsultationen zu den betreffenden Vorschlägen einbezogen werden.
- Die Kommission wird **im Rahmen ihrer Kommunikationskampagnen erfolgreiche EBI** und die von ihnen ausgelösten Folgemaßnahmen stärker herausstellen, um die Bürgerinnen und Bürger für die Auswirkungen der EBI auf den politischen Entscheidungsprozess der EU zu sensibilisieren.

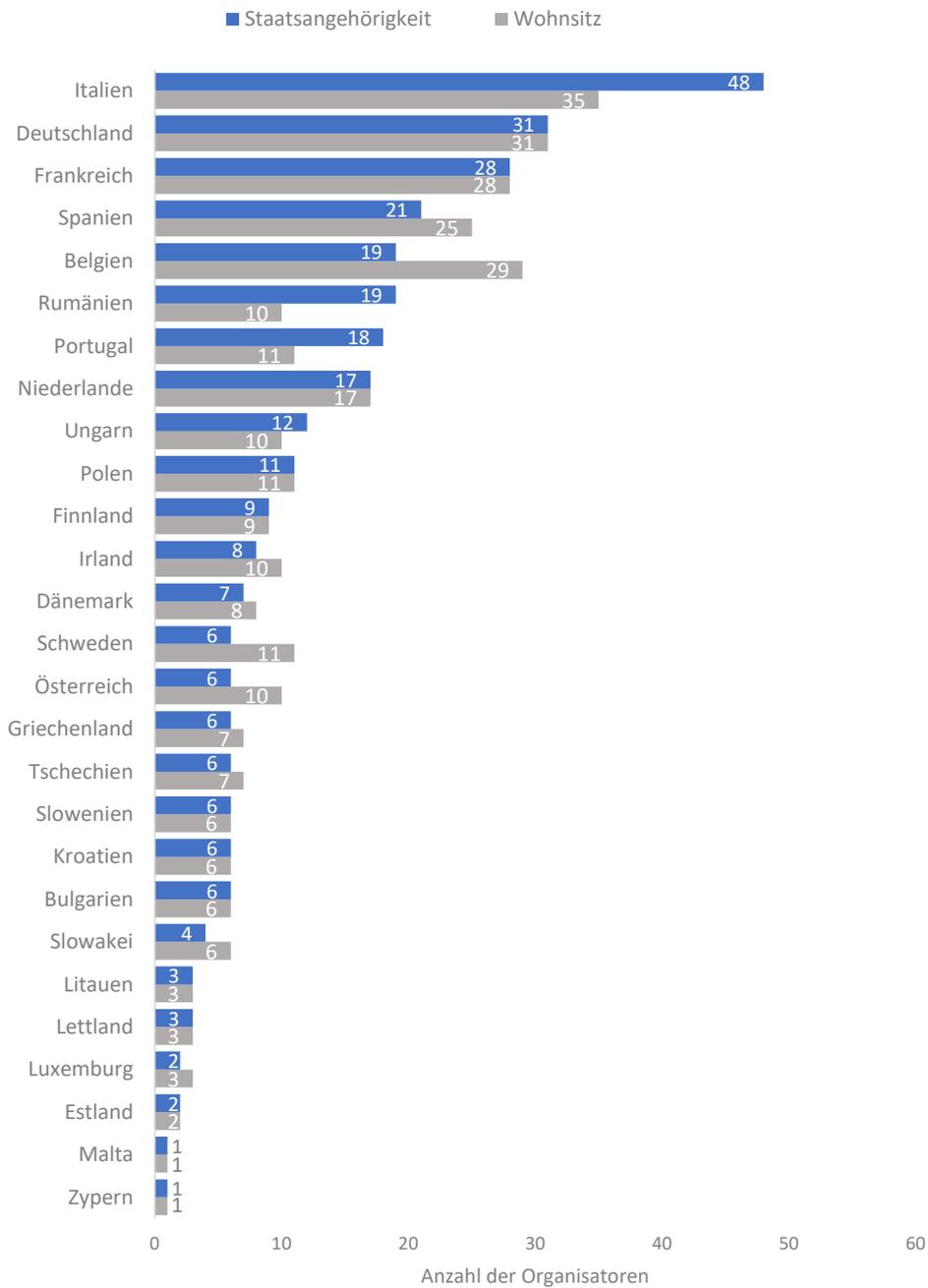
## 6. SCHLUSSFOLGERUNG

Auf der Grundlage dieses Überprüfungsberichts ist die Kommission der Ansicht, dass die überarbeitete EBI-Verordnung einen zugänglicheren, unbürokratischen und leichter handhabbaren Rahmen für EBI-Organisatoren und -Unterstützer bietet. Die Kommission ist nach wie vor fest entschlossen, dafür zu sorgen, dass mit der überarbeiteten EBI dessen Potenzial als Instrument zur Förderung der Debatte und der Bürgerbeteiligung auf EU-Ebene voll ausgeschöpft wird. Sie wird daher eine Reihe konkreter Maßnahmen ergreifen, um das Funktionieren der EBI und die Infrastruktur zur Unterstützung der Organisatoren weiter zu verbessern und die Auswirkungen der EBI auf die EU-Politik herauszustellen.

Die Kommission erkennt den wichtigen Beitrag an, den das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten zur wirksamen Umsetzung der EBI-Verordnung geleistet haben. Die Kommission begrüßt auch den Beitrag anderer EU-Organe und -Einrichtungen sowie anderer Interessenträger zur Verbesserung der Sichtbarkeit der EBI auf lokaler, nationaler und EU-Ebene und zur Sensibilisierung der EU-Bürgerinnen und -Bürger für ihr Recht, die EBI zur Gestaltung der EU-Politik zu nutzen.

## ANHANG

Abbildung 4: Verteilung der Organisatoren nach Staatsangehörigkeit und Wohnsitz



**Abbildung 5: Verteilung der Organisatoren nach Alter**

