

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
(21. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Manuel Sarrazin, Viola von Cramon-Taubadel,
Ulrike Höfken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/1781 –**

**zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission
für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Bürgerinitiative
KOM(2010) 119 endg.; Ratsdok 8399/10**

**hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 3
des Grundgesetzes**

Europäische Bürgerinitiative – Für mehr Bürgerbeteiligung in der EU

A. Problem

Mit der Europäischen Bürgerinitiative führt der Vertrag von Lissabon ein partizipatorisches Instrument auf europäischer Ebene ein. Nach Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag) können Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million beträgt und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge für Rechtsakte vorzulegen. Nach Artikel 24 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) legen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnung die Bestimmungen über die Verfahren und Bedingungen für die Europäische Bürgerinitiative fest. Die Europäische Kommission hat den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative vom 31. März 2010 (KOM(2010) 119 endg.) vorgelegt, der dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zur Beratung überwiesen wurde. Der Vorschlag sehe, so die EU-Kommission, Bedingungen vor, die gewährleisten, dass Bürgerinitiativen repräsentativ für ein unionsweites Interesse sind und gleichzeitig dafür sorgen, dass das Instrument einfach zu handhaben ist. Das Verfahren solle einfach und nutzerfreundlich sein, Betrug oder Missbrauch des Sys-

tems verhindert werden, den Mitgliedstaaten sollten keine unnötigen Verwaltungslasten aufgebürdet werden.

Die Antragstellerinnen und Antragsteller der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehen im Instrument der Europäischen Bürgerinitiative die Chance, die Bürgerinnen und Bürger zu ermutigen, sich verstärkt am Prozess der politischen Willensbildung zu beteiligen, halten angesichts des nur auffordernden Charakters des Instrumentes der Bürgerinitiative zu hohe Hürden und restriktive Vorgaben für unnötig. Sie fordern ein transparentes Verfahren, verbindliche Regeln und angemessene Zeiträume, die Festlegung eines einheitlichen Mindestalters von 16 Jahren und umfassende Rechte für die Organisatoren hinsichtlich des Rechts auf obligatorische Befassung und des Ergebnisses der Zulässigkeitsprüfung. Höchste Datenschutzstandards seien mit der nutzerfreundlichen, verbindlichen und unbürokratischen Ausgestaltung des Verfahrens zu verbinden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass in einem Onlineregister aufzunehmende Bürgerinitiativen einer Zulässigkeitsprüfung unterliegen und nach einer obligatorischen Befassung der EU-Kommission mit formal erfolgreichen Initiativen der endgültige Beschluss über das weitere Vorgehen ausführlich begründet wird, dass Unterstützungsbekundungen und Online-mitzeichnungen möglich gemacht werden, der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten sichergestellt sowie der Zweckbindungsgrundsatz gewahrt werden und das Instrument der Bürgerinitiative schnellstmöglich zur Anwendung gelangen kann.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP sowie einer Stimme aus der Fraktion DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei drei Stimmenthaltungen aus der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 17/1781 abzulehnen.

Berlin, den 9. Juni 2010

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gunther Krichbaum
Vorsitzender

Thomas Dörflinger
Berichterstatter

Michael Roth (Heringen)
Berichterstatter

Dr. Stefan Ruppert
Berichterstatter

Andrej Hunko
Berichterstatter

Manuel Sarrazin
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Thomas Dörflinger, Michael Roth (Heringen), Dr. Stefan Ruppert, Andrej Hunko und Manuel Sarrazin

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 17/1781** in seiner 43. Sitzung am 20. Mai 2010 beraten und an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur federführenden Beratung sowie an den Petitionsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Auf der Grundlage des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN soll der Deutsche Bundestag Folgendes feststellen:

Demokratie lebe von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement. Die durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffene Bürgerinitiative sei ein Element partizipatorischer Demokratie und biete die Möglichkeit, grenzüberschreitende Debatten über europäische Fragen zu fördern und zum Aufbau einer europäischen Öffentlichkeit beizutragen.

Die Antragstellerinnen und Antragsteller wünschen, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordert in den Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass

- für die Europäische Kommission ein verbindliches Verfahren für den Umgang mit Bürgerinitiativen festgelegt wird von der Aufnahme in ein Onlineregister über die Zulässigkeitsprüfung, der obligatorischen Befassung mit formal erfolgreich eingebrachten Initiativen bis zur ausführlichen Begründung des endgültigen Beschlusses, ob ein Vorschlag für einen Rechtssetzungsakt vorgelegt wird,
- die Organisatorinnen und Organisatoren umfassende Rechte, darunter ein Widerspruchsrecht gegen das Ergebnis der Zulässigkeitsprüfung und ein einklagbares Recht auf Befassung mit formal erfolgreich eingebrachten Initiativen erhalten und zudem zur Offenlegung aller Finanzierungsquellen der geplanten Initiative verpflichtet sind,
- das einheitliche Mindestalter auf 16 Jahre festgelegt wird,
- eine freie Sammlung von Unterstützungsbekundungen, insbesondere Online-Mitzeichnungen, im Rahmen eines zentral eingerichteten Systems möglich ist,
- die benötigten Unterschriften aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten stammen und das Quorum für die Mindestzahl an Unterstützungsbekundungen pro Mitgliedstaat je nach Größe zwischen 0,05 und 0,2 vom Hundert der Bevölkerung gestaffelt ist,
- der Schutz persönlicher Daten natürlicher Personen sowie der Zweckbindungsgrundsatz gewahrt werden und
- dass das Instrument der Bürgerinitiative schnellstmöglich zur Anwendung gelangen kann.

III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der Petitionsausschuss hat in seiner 14. Sitzung am 9. Juni 2010 einstimmig Kenntnisnahme empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Dem antragsgegenständlichen Vorschlag für eine Verordnung über die Bürgerinitiative voraus gegangen war die Vorlage eines Grünbuches zur Europäischen Bürgerinitiative (KOM(2009) 622), das dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union ebenfalls zur federführenden Beratung überwiesen worden war und das dieser in seiner 5. Sitzung am 27. Januar 2010 nach Beratung im Ausschuss einstimmig zur Kenntnis genommen hatte. Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat den Antrag in seiner Sitzung am 9. Juni 2010 beraten und im Rahmen dieser Beratung ein Expertengespräch mit Gabriele Bischoff (Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Bereich Europa) und Christian Wohlfahrt (Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg) geführt. Die Fraktion DIE LINKE. hat in dieser Sitzung einen Entschließungsantrag mit dem Titel „Europäische Bürgerinitiative bürgerfreundlich gestalten“ auf Ausschussdrucksache 17(21)171 eingebracht, der wortgleich ist mit dem dem Plenum vorgelegten Antrag der Fraktion DIE LINKE. auf Drucksache 17/1967. Die Antragsteller weisen darin auf das die EU prägende Demokratiedefizit hin und bedauern, dass der Weg zur Europäischen Bürgerbegehren und Europäischen Bürgerentscheiden nicht beschritten sei, die Bürgerinitiative mit dem Recht auf Massenpetition partizipatorische Demokratie eröffne und die Chance biete auf grenzüberschreitende Debatten sowie zum Aufbau einer europäischen Öffentlichkeit beizutragen. Sie sei so bürgerfreundlich, transparent und unbürokratisch wie möglich auszugestalten. Die Antragsteller fordern die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass die Bürgerinitiative von jeder Einzelperson und nicht-wirtschaftlichen Organisation initiiert werden kann, dass das Mindestalter bei 16 Jahren liegen soll und sich neben Unionsbürgern auch Drittstaatsangehörigen, die seit drei Jahren in der EU leben, beteiligen können. Die Unterschriften müssten aus mindestens fünf Mitgliedstaaten stammen, das Mindestquorum pro Mitgliedstaat solle bei 0,1 vom Hundert liegen. Online-Sammlungen sollten zulässig sein, die Unterschriften sollten ohne räumliche Beschränkung innerhalb von zwei Jahren gesammelt werden können. Bei Vorlage einer ausreichenden Anzahl von Unterschriften bestehe ein Anhörungsrecht der Initiatoren, eine Kostenerstattung solle ab 100 000 Unterschriften in Höhe von 5 Cent pro Unterschrift greifen. Unternehmensspenden seien zu untersagen, Spenden von Einzelpersonen seien bis zu 10 000 Euro zulässig. Lege die EU-Kommission keinen Vorschlag für einen Rechtsakt vor, solle ein Klage-recht vor dem Europäischen Gerichtshof gegeben sein. Es solle möglich sein, der Bürgerinitiative einen konkreten Rechtssetzungs-vorschlag beizufügen. Für den Fall, dass die Bun-

desregierung diese Belange nicht durchsetzen könne, dürfe sie dem Vorschlag der Kommission KOM(2010) 119 endg. nicht zustimmen.

Die Fraktion der SPD hat in den Beratungen Bezug genommen auf ihren, dem Plenum vorgelegten Antrag auf Drucksache 17/1975, Europäische Bürgerinitiative bürgerfreundlich gestalten. Die Bundesregierung erklärte, der Rat für Allgemeine Angelegenheiten strebe für den 14. Juni 2010 zur Bürgerinitiative eine allgemeine Orientierung an. Gabriele Bischoff bewertete als Sachverständige die Bürgerinitiative als ein wichtiges Element, mit dem partizipatorische Demokratie gestärkt werde und das neue Impulse setzen könne für europapolitische Debatten. Als Agenda-Setting-Instrument dürften die Hürden nicht zu hoch sein, die Initiative müsse klar, einfach und bürgernah gestaltet werden. Das Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland, für das sie sprechen könne, und auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss hätten sich dafür ausgesprochen, die Mindestzahl der Mitgliedstaaten von einem Drittel auf ein Viertel abzusenken. Der Verordnungsvorschlag sehe vor, dass es bei Vorliegen von 300 000 Unterschriften eine Zulässigkeitsprüfung geben solle, es sei aber wünschenswert, dass die rechtliche Zulässigkeit zeitnah zur Anmeldung erfolge. Christian Wohlfahrt (Max-Planck-Institut Heidelberg) betonte die Kostenfrage. Grundsätzlich seien die Organisatoren auch verantwortlich für die Kosten; eine Ausnahme sehe Artikel 9 Absatz 4 des Entwurfs vor, der als faire Kompromisslösung zu bewerten sei. Was die Rechtsfolgen einer zulässigen Initiative angehe, so bewege sich der Entwurf am unteren Rand des Möglichen, was sich aus der Entstehungsgeschichte der Bürgerinitiative erklären lasse, denn die Einführung von Elementen direkter Demokratie werde in den Mitgliedstaaten unterschiedlich bewertet. Die Möglichkeit, online Stimmen zu sammeln, sei eine wesentliche Erleichterung. Der Vorschlag der EU-Kommission sei grundsätzlich gelungen, lediglich Einzelheiten seien noch unklar. Die EU-Kommission schöpfe mit ihrem Vorschlag das vorhandene Potenzial nicht aus, aber ein restriktiv formulierter Vorschlag habe eher die Chance auf Zustimmung der Mitgliedstaaten. Für die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßte der Abgeordnete Thomas Dörflinger grundsätzlich die Einführung des Instruments einer Europäischen Bürgerinitiative, sprach sich aber für eine Ex-ante-Prüfung zur Zulässigkeit aus, da dies für die Antragsteller wie auch für die europäische Öffentlichkeit sinnvoll sei. Zu prüfen sei, wie verhindert werden könne, dass die Bürgerinitiative zum Vehikel von Verbandsinteressen werde. Für die **Fraktion der SPD** hob der Abgeordnete Michael Roth hervor, dass die Bürgerinitiative kein Bürgerentscheid sei. Wichtig sei vor allem eine bürgerfreundliche Ausgestaltung. Er stimmte dem Vorschlag der Absenkung der Anzahl der Mitgliedstaaten auf ein Viertel zu und verwies auf den Antrag der Fraktion der SPD auf Drucksache 17/1975, in dem unter anderem dies, die Zulässigkeitsprüfung aus Gründen der Rechtssicherheit so früh wie möglich, eine Verlängerung des Zeitraumes für die Sammlung der Unterschriften von zwölf auf 18 Monate und ein Anhörungsrecht der Organisatoren vor der abschließenden Entscheidung der Kommission gefordert werden. Für die **Fraktion der FDP** führte der Abgeordnete Dr. Stefan

Ruppert aus, prinzipiell werde die Bürgerinitiative begrüßt, aber es sei vorstellbar, dass große Institutionen das Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen nutzen. Gegen die Entscheidung über die Zulässigkeit müsse ein Rechtsmittel möglich sein, die Regelungen zur Kostenerstattung müssten sinnvoll ausgestaltet werden. Für die **Fraktion DIE LINKE**, verwies der Abgeordnete Andrej Hunko darauf, dass die Europäische Bürgerinitiative nicht mit einem Bürgerbegehren gleichzusetzen sei. Sie stelle nur gleichsam eine Massenpetition dar. Artikel 11 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union begrenze den Anwendungsbereich der Bürgerinitiative und lasse Abstimmungen etwa zum Thema Mindestlohn oder zur Terrorliste nicht zu. Transparente Spendenregelungen seien wichtig. Um Missbrauch wirksam vorzubeugen, sei es aber erforderlich, die Finanzierung von Initiativen durch Unternehmensspenden gänzlich zu verbieten. Für die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte die Abgeordnete Viola von Cramon-Taubadel, wichtig sei ein einstufiges Verfahren, eine obligatorische Befassung und die Teilnahme ab einem Alter von 16 Jahren. Auch sie sprach sich für eine Verlängerung des Zeitraumes für die Sammlung von Unterschriften von zwölf auf 18 Monate aus. Christian Wohlfahrt stimmte zu, dass die Gefahr einer Nutzung des Instrumentes für die Durchsetzung von Partikularinteressen gegeben sein könne, dies aber sei schwierig auszugrenzen. Was die Onlinesammelsysteme angehe, so sei vorgesehen, dass die Organisatoren diese selbst einrichteten. Die Verpflichtungen für die EU-Kommission, die sich aus einer Initiative ergeben, seien auf eine Befassung beschränkt, was wiederum aus der Entstehung der Vorschrift als Kompromiss der Beratungen über den Vertrag für eine Verfassung zu erklären sei. Gabriele Bischoff bedauerte, dass es in Deutschland keine breiten Debatten zu europapolitischen Themen gebe. Insoweit sei bereits der Weg zu einer Bürgerinitiative Teil des Zieles, denn die Initiative sei ein positives Begehren. Wichtig sei, die Finanzierung offenzulegen. Die Frist von zwölf Monaten für die Sammlung von Unterschriften sei zu kurz, es sei auch zu erwarten, dass sich verschiedene Organisatoren zusammenschließen würden, um eine Bürgerinitiative einzuleiten. Die Eingangshürden müssten jedoch niedrig sein, damit sich Bürger auch beteiligten. Hilfreich sei auch, dass der Wirtschafts- und Sozialausschuss angeboten habe, als sog. help-desk zur Verfügung zu stehen. Was das Mindestalter angehe, so gebe es in der EU wohl nur einen Mitgliedstaat, in dem das Wahlalter auf 16 Jahre festgelegt ist, das Anliegen sei jedoch wichtig.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat in seiner Sitzung am 9. Juni 2010 empfohlen, den Antrag auf Drucksache 17/1781 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP und einer Stimme aus der Fraktion DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei drei Stimmenthaltungen aus der Fraktion DIE LINKE. abzulehnen. Der Entschließungsantrag der Fraktion DIE LINKE. auf Ausschussdrucksache 17(21)171 wurde gegen die Stimmen der Antragsteller mit den Stimmen aller übrigen Fraktionen abgelehnt.

Berlin, den 9. Juni 2010

Thomas Dörflinger
Berichtersteller

Andrej Hunko
Berichtersteller

Michael Roth (Heringen)
Berichtersteller

Manuel Sarrazin
Berichtersteller

Dr. Stefan Ruppert
Berichtersteller

