

**01.02.10****Empfehlungen  
der Ausschüsse**EUzu **Punkt ...** der 866. Sitzung des Bundesrates am 12. Februar 2010

---

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur  
Europäischen Bürgerinitiative

KOM(2009) 622 endg.; Ratsdok. 16195/09

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union

empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt  
Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat begrüßt das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009. Die EU wird damit handlungsfähiger, demokratischer, bürger-näher und transparenter.
2. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 15. Februar 2008 zum Entwurf eines Gesetzes zum Vertrag von Lissabon festgestellt, dass er in diesem Reformvertrag neben anderem der Einführung eines Bürgerbegehrens zentrale Bedeutung beimisst (BR-Drucksache 928/07 (Beschluss), Ziffer 3). Dieses neue Instrument gibt den Unionsbürgerinnen und -bürgern die Möglichkeit, die Kommission zur Vorlage eines Rechtsetzungsvorschlages aufzufordern.

...

3. Der Bundesrat begrüßt nachdrücklich die Einführung der Bürgerinitiative als Instrument zur Stärkung der Demokratie in der EU. Damit werden den Unionsbürgerinnen und -bürgern neue Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt, um auf den Rechtsetzungsprozess der EU direkt Einfluss nehmen zu können. Die Europäische Bürgerinitiative gewährt aber auch den Akteuren im europäischen Mehrebenensystem Anknüpfungspunkte, um den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern über europäische Fragen zu suchen. Somit eröffnet die Europäische Bürgerinitiative neue Chancen zur Herausbildung einer echten europäischen Öffentlichkeit.
4. Die Akzeptanz der Europäischen Bürgerinitiative in den Mitgliedstaaten wird wesentlich von ihrer praxisgerechten Umsetzung abhängen. Daher sollte nach Auffassung des Bundesrates die grundlegende Zielrichtung sämtlicher Vorschläge zur Durchführung der Europäischen Bürgerinitiative sein, dass wirksame Anreize bestehen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger tatsächlich an der Entscheidungsfindung beteiligen und Chancen für eine erfolgreiche Nutzung des neuen Instruments gegeben sind. Zudem sollte das Verfahren für alle Beteiligten praktikabel ausgestaltet sein und ein unverhältnismäßiger bürokratischer Aufwand vermieden werden. Gleichzeitig sollte die verfahrensmäßige Ausgestaltung darauf gerichtet sein, Missbrauch vorzubeugen. Inhaltlich sollte die EU-Verordnung auf grundlegende Regelungen beschränkt bleiben und den EU-Mitgliedstaaten ein möglichst großer Regelungsspielraum verbleiben.

Der Bundesrat weist darauf hin, dass über einen durch eine Bürgerinitiative angeregten Gesetzgebungsvorschlag der Kommission nachfolgend Rat und Europäisches Parlament im vertraglich vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden haben. Eine Europäische Bürgerinitiative kann zudem keinen konkreten Gesetzgebungsvorschlag der Kommission erzwingen oder gar ersetzen.
5. Der Bundesrat stimmt der Auffassung der Kommission zu, dass die Unionsbürgerinnen und -bürger ihr neues Recht möglichst rasch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in Anspruch nehmen können sollen. Entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11. Dezember 2009 geht der Bundesrat davon aus, dass die Kommission so bald wie möglich einen Gesetzgebungsvorschlag vorlegen wird, damit dieser noch im ersten Halbjahr 2010 angenommen werden kann.

6. Zu den von der Kommission im Grünbuch gestellten Fragen gibt der Bundesrat im Einzelnen folgende Stellungnahme ab:

Mindestzahl der Mitgliedstaaten, aus denen die Bürgerinnen und Bürger kommen müssen.

7. Im Vertrag von Lissabon wird hierzu ausgeführt, dass die Unterzeichner einer Bürgerinitiative aus "einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten" stammen müssen. Wie auch das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung vom 7. Mai 2009, ist der Bundesrat der Auffassung, dass ein Viertel der Mitgliedstaaten an einer Initiative beteiligt sein müssen. Damit ist gegenwärtig das Mitwirken von Unionsbürgerinnen und -bürgern aus sieben Mitgliedstaaten erforderlich.

Die Formulierung "aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten" wurde gewählt, um zu verhindern, dass eine Initiative lediglich von den Bürgerinnen und Bürgern aus einem Mitgliedstaat oder einigen wenigen unterstützt wird. Eine Schwelle von einem Viertel der Mitgliedstaaten scheint ausreichend, um zu verhindern, dass singuläre Interessen aus einzelnen Staaten oder Staatengruppen vorgetragen werden. Ein allzu hohes Quorum erscheint auch deswegen nicht erforderlich, weil eine erfolgreiche Bürgerinitiative den Anstoß zur Vorlage eines Gesetzesvorschlags der Kommission geben soll. Die endgültige Entscheidung über diesen bleibt dem Europäischen Parlament und Rat vorbehalten, die einer Initiative, die nicht in hinreichendem Maße das europäische Gemeinwohlinteresse verfolgt, wohl kaum zustimmen werden.

Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat

8. Der Bundesrat stimmt mit der Kommission überein, dass es notwendig ist, eine Mindestzahl von Unterschriften aus jedem der beteiligten Mitgliedstaaten festzulegen. Dabei sollte die Schwelle je Mitgliedstaat nicht zu hoch angesetzt werden.

Der Bundesrat spricht sich daher dafür aus, dass grundsätzlich jeweils mindestens 0,2 Prozent der teilnahmeberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Mitgliedstaates, aus denen die Bürger kommen müssen, die eine Bürgerinitiative einbringen, die Initiative unterstützen sollten.

9. Insgesamt sollten jedoch nicht mehr als 50 000 Unterzeichner je Mitgliedstaat erforderlich sein, um die Mindestanzahl zu erreichen.
10. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, wonach sich das Erfordernis einer Mindestbeteiligung je Mitgliedstaat nur auf die erforderliche Mindestzahl der Mitgliedstaaten beziehen kann (siehe Ziffer 7). Daraus folgt, dass im Falle des Erreichens des notwendigen Quorums in sieben Mitgliedstaaten die vorliegenden Unterstützungsbekundungen aus weiteren Mitgliedstaaten unabhängig vom Erreichen eines Quorums bei der Frage mitgezählt werden, ob die EU-weite Schwelle der erforderlichen eine Million Stimmen erreicht wurde.

#### Kriterium für die Unterstützung einer Bürgerinitiative - Mindestalter

11. Der Bundesrat befürwortet ein EU-einheitliches Mindestalter von 16 Jahren. Zumindest aber sollte die Festlegung des Mindestalters jedem Mitgliedstaat selbst überlassen bleiben.

Bei diesem neuen europäischen Beteiligungsrecht handelt es sich nicht um ein Wahlrecht, insofern ist der Verweis auf das national geltende Wahlalter irreführend. Für die Festlegung von 16 Jahren als Mindestalter spricht, dass damit das Instrument der Bürgerinitiative dazu genutzt werden kann, jüngere Menschen für Europafragen in besonderer Weise zu interessieren und frühzeitig die Bereitschaft zum politischen Engagement in Europaangelegenheiten zu wecken.

#### Form und Abfassung einer Bürgerinitiative

12. Gegenstand und Ziele des Vorschlags, zu dem die Kommission tätig werden soll, sind in einer eindeutigen Weise klar und transparent in einer der Amtssprachen der EU anzugeben. Die Initiative muss jedenfalls einen hinreichenden Konkretisierungsgrad haben, damit bei den Unterzeichnern eine einheitliche Vorstellung über den Gegenstand besteht und die unter Ziffer 15 dieser Stellungnahme beschriebene rechtliche Prüfung durch die Kommission überhaupt möglich ist. Sofern sie mehrere Themen umfasst, müssen diese in einem Sachzusammenhang stehen.

Der Gegenstand muss erkennbar in der Zuständigkeit der EU liegen und gemäß Artikel 11 Absatz 4 EUV "nach Ansicht der (die Initiative tragenden) Bürgerinnen und Bürger" zur Umsetzung eines Rechtsaktes der Union bedürfen. Der Bundesrat geht dabei davon aus, dass es bei der Prüfung auch des letztgenannten Kriteriums - trotz des insoweit möglicherweise missverständlichen Wortlauts des EUV - nicht allein auf die beliebige subjektive Vorstellung der Initiatoren ankommen kann, sondern das Kriterium sich an der objektiven europäischen Rechtsordnung orientieren muss.

Zudem muss die Kommission hinsichtlich des Gegenstandes einer Bürgerinitiative über das Initiativrecht verfügen. Sofern nach Artikel 11 Absatz 4 EUV Initiativen, die Vertragsrechtsänderungen zum Gegenstand haben, grundsätzlich zulässig sein sollten, wird die Kommission gebeten, die Voraussetzungen der Zulässigkeit derartiger Initiativen zu präzisieren.

Den Initiatoren sollte es freigestellt sein, einen ausformulierten Vorschlag des Gesetzestextes beizufügen.

#### Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften

13. Hier sollte ein Verfahren gefunden werden, das einer möglichst großen Zahl von Unionsbürgerinnen und -bürgern eine Teilnahme ermöglicht und andererseits den Verwaltungsaufwand so gering wie möglich hält.

Die von der Kommission favorisierte Teilnahmemöglichkeit aller Unionsbürgerinnen und -bürger sowohl im Herkunfts- als auch im Wohnsitzland in Anlehnung an die Regelungen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament wird begrüßt. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass sich die bestehenden Regelungen zur Teilnahme an der Europawahl unabhängig vom Herkunftsland mit dem damit verbundenen Informationsaustausch zur Streichung der Wahlberechtigten in den Wählerverzeichnissen des Heimat- bzw. Wohnsitzlandes, in dem sie nicht wählen, nicht bewährt haben.

Darüber hinaus weist der Bundesrat darauf hin, dass eine Teilnahmemöglichkeit der Unionsbürgerinnen und -bürger an einer Bürgerinitiative unabhängig von ihrem Herkunfts- und Wohnsitzland in besonderer Weise den europäischen Charakter der Bürgerinitiative unterstreichen würde. Da die Initiatoren unter

Umständen nur in ausgewählten Mitgliedstaaten tätig werden, wäre ansonsten nicht allen Unionsbürgerinnen und -bürgern eine Beteiligungsmöglichkeit eröffnet. Der Bundesrat bittet daher die Kommission, Vorschläge zur Umsetzung dieses Ziels vorzulegen, welche den bürokratischen Aufwand für die Mitgliedstaaten und Initiatoren möglichst gering halten.

Besonders wichtig erscheint es, dass die Unionsbürgerinnen und -bürger nach Schaffung entsprechender technischer Rahmenbedingungen auch die Möglichkeit erhalten, sich in der Zukunft auch online an Bürgerinitiativen zu beteiligen. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Online-Unterstützungsunterschriften aufgrund der derzeit bestehenden technischen Defizite weder für Wahlen noch für Volks- oder Bürgerinitiativen vorgesehen sind. Erhebliche Bedenken ergeben sich vor allem aus der ungeklärten Frage, wie bei Online-Eintragungen aufgrund der technischen Möglichkeiten manipulativen Missbräuchen vorgebeugt werden kann und wie sich die datenschutzrechtlichen Anforderungen einhalten lassen. Die Zertifizierung von Online-Instrumenten sollte daher erst erfolgen, wenn ihre Zuverlässigkeit und ihre Praktikabilität hinreichend geprüft und bestätigt wurden.

Die Unterstützungsbekundungen sollten Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Nationalität und vollständige Adressen der unterstützenden Personen enthalten und von den Initiatoren an die in den Mitgliedstaaten jeweils zuständigen Behörden zur Überprüfung der Eintragungsberechtigung übergeben werden, bevor sie an die Kommission weitergeleitet werden können.

Nach Auffassung des Bundesrates sollten bestimmte Mindestanforderungen für die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften durch die Behörden der Mitgliedstaaten festgelegt werden, wobei den Mitgliedstaaten ein möglichst großer Spielraum für die Anwendung ihrer bestehenden melde- und datenschutzrechtlichen Bestimmungen gelassen werden sollte. Insbesondere sollte eine einheitliche Frist, in welcher die Authentifizierung durch die nationalen Stellen zu erfolgen hat, festgelegt werden.

Zudem spricht sich der Bundesrat dafür aus, Sammlung nicht nur in amtlichen Räumen zuzulassen, wie dies in einigen Mitgliedstaaten der Fall ist. Vielmehr sollte in allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit der freien Sammlung (z. B. auch Straßensammlung) gegeben sein. Er bittet die Kommission um Vorschläge, wie dieses Ziel in Einklang mit den berechtigten Interessen eines effektiven Schutzes vor Missbrauch gebracht und verfahrensökonomisch sinnvoll erreicht werden kann.

Bis zum Ablauf der Frist für die Sammlung der Unterschriften müssen die Bürgerinnen und Bürger ihre Unterstützungsbekundung widerrufen können, wie dies auch bei Petitionen möglich ist.

#### Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften

14. Ein Zeitrahmen für die Sammlung von Unterschriften sollte vorgegeben werden. Von den bisher durchgeführten informellen Bürgerinitiativen, die 1 Million Unterschriften gesammelt hatten (z. B. "One-seat"-Initiative, die einen einheitlichen Sitz des Europäischen Parlaments in Brüssel fordert), hätte keine eine Frist von einem Jahr erfüllt. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Bundesrat für eine Frist von 18 Monaten aus, die mit der Veröffentlichung auf der hierzu einzurichtenden Internetseite der Kommission beginnt. Auch das konkrete Fristende sollte in diesem Zusammenhang mit angegeben werden.

#### Anmeldung geplanter Initiativen

15. Es sollte ein verbindliches Verfahren zur Anmeldung derartiger Initiativen geben.

Vor dem Start einer Bürgerinitiative sollte die Kommission verpflichtet werden, innerhalb eines Zeitraums von zwei Monaten ihre rechtliche Zulässigkeit zu prüfen. Die Entscheidung der Kommission über die Zulässigkeit einer Bürgerinitiative sollte der gerichtlichen Überprüfung durch den EuGH unterliegen. Ein diesbezügliches Klagerecht sollte neben den Initiatoren auch dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und den Mitgliedstaaten zustehen.

Eine Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit erscheint zum einen zwingend, um Frustrationen bei den Unionsbürgerinnen und -bürgern und unnötigen Verwaltungsaufwand bei einer späteren Ablehnung zu vermeiden. Zum anderen geht es aber auch darum, Initiativen zu verhindern, die gegen die europäische Rechtsordnung und insbesondere die Grundrechtecharta verstoßen.

Danach ist eine Bürgerinitiative nur dann zulässig, wenn (1) sie die deutliche Aufforderung an die Kommission enthält, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten, (2) die Union die Rechtsetzungsbefugnis und die Kommission das Initiativrecht in den betreffenden Angelegenheiten besitzt und (3) die Initiative keinen offensichtlichen Verstoß gegen höherangiges europäisches Recht und die Grundrechte der Union darstellt.

Die Kommission sollte zudem eine entsprechende Internetseite zur Verfügung stellen, auf welcher der Text aller erfolgreich angemeldeten Bürgerinitiativen in allen Amtssprachen bereitgestellt wird. Zudem sollten Adresse, E-Mail-Anschrift und Telefon-Nummern der Initiatoren sowie etwaiger Ansprechpartner in den Mitgliedstaaten enthalten sein, um eine Kontaktaufnahme zu erleichtern.

#### Anforderungen an Organisatoren – Transparenz und Finanzierung

16. Die Organisation einer Bürgerinitiative ist ein Individualrecht. Privatpersonen ohne Bezug zu einer größeren Organisation muss es somit möglich sein, eine derartige Initiative zu starten. Daneben können sich auch Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligen. Die Organisatoren einer Bürgerinitiative sollten verpflichtet werden, gegenüber der Kommission Auskunft darüber zu geben, wer die Initiative gegebenenfalls unterstützt und finanziert.

Da die Finanzierung einer Initiative Auswirkungen auf die Abgabe von Unterstützungsbekundungen sowie auf deren Widerruf haben kann, käme die Angabe der Finanzierungsquellen bei Vorlage an die Kommission zur Überprüfung der Bürgerinitiative zu spät. Die Organisatoren sollten daher verpflichtet werden, entsprechende Zahlungseingänge z. B. vierteljährlich der Kommission anzuzeigen, die diese dann auf ihrer Internetseite veröffentlicht. Denkbar wäre eine Anzeige und Veröffentlichung von Spenden ab 10 000 Euro wie z. B. im deutschen Parteiengesetz. Mit der Vorlage bei der Kommission zur Überprüfung der Bürgerinitiative könnte dann ein endgültiger Bericht in Form einer

Auflistung der Finanzierungsquellen der Initiative vorgelegt werden. Eine inhaltliche Prüfung des Anliegens durch die Kommission sollte dann erst nach Vorlage des Berichts erfolgen.

#### Überprüfung von Bürgerinitiativen durch die Kommission

17. Vor dem Start einer Bürgerinitiative sollte die Kommission verpflichtet werden, ihre rechtliche Zulässigkeit zu prüfen. (Einzelheiten hierzu siehe Ziffer 15).

Nach Ablauf der 18-Monats-Frist sollte die Kommission verpflichtet sein, innerhalb von vier Wochen das Erreichen des Quorums - eine Million Unterschriften insgesamt plus Mindestzahl in einem Viertel der EU-Staaten - zu prüfen. Diese Prüfung der Repräsentativität einer Bürgerinitiative sollte auf Grundlage der übermittelten Unterlagen erfolgen.

Die Entscheidung der Kommission über die Zulässigkeit bzw. Repräsentativität einer Bürgerinitiative sollte der gerichtlichen Überprüfung durch den EuGH unterliegen. Ein diesbezügliches Klagerecht sollte neben den Initiatoren auch dem Rat, dem Europäischen Parlament, dem Ausschuss der Regionen und den Mitgliedstaaten zustehen.

Im Falle einer zulässigen und repräsentativen Initiative sollte sich die Kommission innerhalb einer gerichtlich überprüfbaren Frist von weiteren drei Monaten mit dem Anliegen inhaltlich befassen. Die Kommission ist in diesem Falle verpflichtet, entweder einen Rechtsakt vorzulegen oder zu begründen, warum sie der Aufforderung nicht nachkommen kann. Diese Entscheidung ist den Initiatoren der Initiative mitzuteilen und im Amtsblatt der EU zu veröffentlichen.

Die Kommission sollte zudem verpflichtet werden, vor der inhaltlichen Befassung die Initiatoren einer zulässigen und repräsentativen erfolgreichen Bürgerinitiative zu den Zielen ihrer Aktion anzuhören.

Ebenso könnte vorgesehen werden, dass das Europäische Parlament bei der Beratung über eine Bürgerinitiative deren Initiatoren anhört.

#### Initiativen zu ein und demselben Thema

18. Eine wiederholte Einbringung von im Wesentlichen identischen Bürgerinitiativen sollte erst nach Ablauf von zwei Jahren nach Abschluss der vorangegangenen Bürgerinitiative zugelassen werden.
19. Der Bundesrat empfiehlt, die Verordnung nach vier Jahren im Lichte der gemachten Erfahrungen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

#### Direktzuleitung der Stellungnahme

20. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.