

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Europaausschusses**

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom 16. Dezember 2009  
– Drucksache 14/5506**

### **Unterrichtung des Landtags in EU-Angelegenheiten; hier: Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative**

#### Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung der Landesregierung vom 16. Dezember 2009 – Drucksache 14/5506 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Den Antrag der Abg. Jürgen Walter u. a. GRÜNE – Drucksache 14/5518 – für erledigt zu erklären.

31. 03. 2010

Der Berichterstatter:

Peter Hofelich

Der Vorsitzende:

Gerhard Stratthaus

#### Bericht

Der Europaausschuss beriet die Mitteilung der Landesregierung, Drucksache 14/5506, und in Verbindung damit den Antrag Drucksache 14/5518 in seiner 32. Sitzung am 31. März 2010.

Der Ausschussvorsitzende wies hierzu auf die Beschlussempfehlung und den Bericht des Innenausschusses vom 24. Februar 2010 hin (*vgl. Anlage*).

Ein Abgeordneter der CDU-Fraktion legte dar, seine Fraktion stehe dem Gedanken einer Europäischen Bürgerinitiative durchaus aufgeschlossen gegenüber und erachte diese als ein interessantes direktdemokratisches Instrument, das auch geeignet sein könnte, den Bürgern Europa näher zu bringen. In welchem Umfang von dieser Möglichkeit dann Gebrauch gemacht werde und ob sich das vorgesehene Verfahren bewähre, müsse die Erfahrung zeigen.

Aus Sicht seiner Fraktion sei allerdings wichtig, dass sich eine Europäische Bürgerinitiative ausschließlich solchen Themen zuwende, die zweifelsfrei in den Kompetenzbereich der Europäischen Union gehörten, damit nicht durch die Hintertür womöglich ein Befassungsrecht auf Feldern eingeführt werde, für die die EU nicht zuständig sei.

Offen scheine noch, wie die Verfahren im Rahmen einer Europäischen Bürgerinitiative jeweils vor Ort realisiert werden sollten. In Deutschland müssten mit der Umsetzung vermutlich die Kommunen betraut werden, da sie über die Melderegister etc. verfügten. Ihnen dürfe jedoch kein übermäßiger bürokratischer Mehraufwand entstehen. Er frage in diesem Zusammenhang auch, ob und in welchem Umfang die hierbei anfallenden Kosten von der EU erstattet werden sollten.

Ein Abgeordneter der SPD erklärte, die SPD setze sich bekanntlich schon seit Langem für eine Verstärkung der basisdemokratischen Elemente auf EU-Ebene ein und unterstütze daher das Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative als Schritt in die richtige Richtung. Rechtliche Fragen und Fragen zum Prozedere müssten selbstverständlich noch geklärt werden; dabei halte er die Stellungnahme des Bundesrats vom 12. Februar 2010, Drucksache 841/09, für eine gute Arbeitsgrundlage. Keinesfalls jedoch dürfe die EU in der endgültigen Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative hinter den Bestimmungen des Lissabon-Vertrags zurückbleiben.

Er rate nun dazu, sich dem Votum des vorberatenden Innenausschusses anzuschließen und von der Mitteilung der Landesregierung Kenntnis zu nehmen. Im weiteren parlamentarischen Verfahren werde seines Erachtens noch hinreichend Gelegenheit bestehen, sich über Detailfragen auszutauschen.

Eine Mitunterzeichnerin des Antrags Drucksache 14/5518 machte deutlich, dass mit dem Vertrag von Lissabon zum 1. Dezember 2009 die direktdemokratische Partizipation auf dem Wege von Bürgerinitiativen verbindlich eingeführt worden sei. Voraussetzung hierfür sei das Vorliegen von mindestens einer Million Unterschriften von EU-Bürgern aus verschiedenen Mitgliedsstaaten. Das Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative, wie es dem Ausschuss nun vorliege, bilde eine gute und umfängliche Diskussionsgrundlage, und es sei zu hoffen, dass es nun zu einem konstruktiven Dialog über die Ausgestaltung kommen könne.

Vor diesem Hintergrund ziele der Antrag Drucksache 14/5518 darauf ab, dass sich die Landesregierung in dieser Angelegenheit positioniere und eine aktive Rolle im Konsultationsprozess übernehme. Die Stellungnahme hierzu könne allerdings nicht zufriedenstellen. Anstatt lediglich auf den Bundesrat zu verweisen, hätte die Landesregierung selbst dezidiert zum Thema Stellung nehmen und eine fundierte Bewertung abgeben sowie geeignete Vorschläge unterbreiten sollen.

Wer sich im Zusammenhang mit dem nun vorliegenden Grünbuch der EU die Frage stelle, wie es denn eigentlich mit der direkten Demokratie in Baden-Württemberg aussehe, stelle schnell fest, dass hier das letzte Bürgerbegehren im Jahr 1974 stattgefunden habe. Ursache für diese Zurückhaltung seien u. a. die auch im Vergleich zu anderen Bundesländern noch immer viel zu hohen

Quoren. Sie wolle wissen, ob die europäischen Initiativen für mehr direkte Bürgerbeteiligung auch der Landesregierung in Baden-Württemberg einen Anstoß gäben, hierbei endlich einen Schritt voranzukommen.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP wandte sich dagegen, politische Initiativen auf EU-Ebene zum Anlass zu nehmen, landespolitische Themen auf die Tagesordnung zu setzen, die längst nicht mehr aktuell seien, und meinte, wenn Bürger in Baden-Württemberg nicht stärker von Instrumenten direkter politischer Partizipation Gebrauch machten, dann liege das möglicherweise nicht zuletzt daran, dass kein Grund zur Unzufriedenheit gesehen werde.

Ein weiterer Vertreter der Fraktion der FDP/DVP sowie der Vertreter der SPD-Fraktion brachten zum Ausdruck, auf jeden Fall müsse die rechtliche Zulässigkeit eines Themas zweifelsfrei bestätigt werden, bevor es Gegenstand einer Europäischen Bürgerinitiative werden könne. Nur so sei das Risiko zu minimieren, dass eine Million oder mehr Unterschriften umsonst abgegeben würden. Eine solche Panne würde sicherlich für großen Unmut in der Bevölkerung sorgen und dem europäischen Gedanken mehr schaden als nützen.

Ein Vertreter des Staatsministeriums teilte mit, dass die Europäische Kommission als Ergebnis des Konsultationsverfahrens vor wenigen Stunden nun den Verordnungsvorschlag für die konkrete Ausgestaltung der Europäischen Bürgerinitiative vorgelegt habe. Die Landesregierung werde den Landtag über dessen Wortlaut selbstverständlich zeitnah unterrichtet. Vorab könne er hierzu Folgendes mitteilen:

Während Baden-Württemberg über den Bundesrat den Vorschlag gemacht habe, es solle nur eines Viertels der Mitgliedsstaaten bedürfen, wenn eine Initiative auf den Weg gebracht werden solle, halte die Kommission an dem Quorum von einem Drittel fest.

Was die Mindestzahl der Unterzeichner betreffe, so sehe die Kommission eine eher unorthodoxe Methode vor: Die jeweilige Zahl der Vertreter eines Landes im Europäischen Parlament ergebe multipliziert mit der Zahl 750 die für das jeweilige Land erforderliche Mindestanzahl an Unterzeichnern. Für Deutschland ergebe sich entsprechend eine Mindestanzahl von ca. 74.000 Unterschriften. Von deutscher Seite wäre dagegen die deutlich kleinere Zahl von ca. 50.000 für ausreichend gehalten worden, um die Schwelle für ein Bürgerbegehren in der einwohnerstarken Bundesrepublik möglichst niedrig zu halten.

Das Mindestalter der Unterzeichner einer Bürgerinitiative solle sich nach Vorstellung der Kommission an dem Alter orientieren, das in den einzelnen Mitgliedsstaaten als Mindestalter für das aktive Wahlrecht zum Europäischen Parlament gelte. Für alle Mitgliedsstaaten außer Österreich betrage das Wahlalter 18 Jahre; in Österreich könnten auch 16-Jährige schon an der Wahl zum Europäischen Parlament teilnehmen. Die deutsche Seite habe den Vorschlag ins Spiel gebracht, die Altersgrenze für die Teilnahme an einer Europäischen Bürgerinitiative auf 16 Jahre festzulegen, und dabei geltend gemacht, dass eine solche Teilnahme eher eine Form der Interessenartikulation darstelle und daher nicht direkt mit einer Wahl zu vergleichen sei.

Er merkte abschließend an, mit einer Kostenerstattung vonseiten der EU für die Durchführung einer Europäischen Bürgerinitiative an die jeweiligen Mitgliedsländer sei nicht zu rechnen.

Der Ausschuss beschloss ohne förmliche Abstimmung, dem Votum des Innenausschusses folgend dem Plenum zu empfehlen, von der Mitteilung der Landesregierung, Drucksache 14/5506, Kenntnis zu nehmen und den Antrag Drucksache 14/5518 für erledigt zu erklären.

14. 04. 2010

Peter Hofelich

**zu TOP 1**  
**EuA 32./31. 03. 2010**

**Empfehlung und Bericht**

**des Innenausschusses  
an den Europaausschuss**

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom 16. Dezember 2009  
– Drucksache 14/5506**

**Unterrichtung des Landtags in EU-Angelegenheiten;  
hier: Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative**

Empfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

I.

Von der Mitteilung der Landesregierung vom 16. Dezember 2009 – Drucksache 14/5506 – Kenntnis zu nehmen.

II.

Den Antrag der Abg. Jürgen Walter u. a. GRÜNE – Drucksache 14/5518 – für erledigt zu erklären.

24. 02. 2010

Der Berichterstatter:

Rainer Stickelberger

Der Vorsitzende:

Walter Heiler

Bericht

Der Innenausschuss beriet die Mitteilung der Landesregierung vom 16. Dezember 2009, Drucksache 14/5506, in seiner 37. Sitzung am 24. Februar 2010.

Der Ausschussvorsitzende teilte eingangs mit, zur Beratung seien den Ausschussmitgliedern ferner ein Schreiben des Staatsministeriums vom 3. Februar 2010 und ein Informationsvermerk der Landtagsverwaltung zum Beratungsgegenstand zugeleitet worden.

Der Innenminister legte dar, bei der Europäischen Bürgerinitiative handle es sich um eine neue Möglichkeit der Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene. Die Landesregierung und wohl auch der Bundesrat stünden dieser neuen Möglichkeit aufgeschlossen gegenüber. Sie könne durchaus dazu beitragen, die Reserviertheit zumindest von Teilen der Bevölkerung gegenüber Institutionen der Europäischen Union abzubauen.

Um keine falschen Erwartungen zu wecken, sei jedoch anzumerken, dass die Europäische Bürgerinitiative etwas nur initiieren, aber nicht erzwingen könne. Es bleibe also bei den derzeitigen Regularien für Gesetzgebungsverfahren.

Im Bundesratsbeschluss Drucksache 841/09, der den Ausschussmitgliedern mit dem erwähnten Informationsvermerk zugeleitet worden sei, sei zum Ausdruck gekommen, dass die Hürden für das Instrument Bürgerbeteiligung nicht zu hoch gelegt werden sollten. Es werde wohl ausreichen, dass die geforderten 1 Million Unterschriften aus einem Viertel der Mitgliedsstaaten stammen müssten, in denen mindestens 0,2 % der teilnahmeberechtigten Bürgerinnen und Bürger, also mindestens 50.000, ihre Unterschrift leisteten.

Das Verfahren zur Europäischen Bürgerinitiative müsse seines Erachtens insbesondere hinsichtlich der Art und des Orts der Stimmabgabe so einfach und unbürokratisch sein, dass die Bereitschaft gefördert werde, eine Europäische Bürgerinitiative zu initiieren. Andererseits dürfe kein unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand entstehen. Grundsätzlich sei erstrebenswert, auch eine Abstimmungsbeteiligung via Internet zu ermöglichen. Es gebe jedoch noch offene Fragen, die geklärt werden müssten, beispielsweise die, wie Manipulationen vermieden werden könnten. Bei der Möglichkeit einer wohnortunabhängigen Beteiligung müsse sichergestellt sein, dass alle Teilnahmeberechtigten nur einmal abstimmen und nicht mehrfach abstimmen könnten. Dies wiederum erfordere einen funktionierenden Datenabgleich zwischen den beteiligten nationalen Behörden. Bislang finde beispielsweise bei Europawahlen ein solcher Datenabgleich jedoch noch nicht statt.

Zusammenfassend erklärte er, die Landesregierung sei für die Europäische Bürgerinitiative, jedoch gegen ein Abstimmungsverfahren, das zu großer Bürokratie führe. Deshalb sollte sich die künftige Verordnung auf ein Mindestmaß gemeinsamer Verfahrensregeln beschränken. Ferner sollte den Mitgliedsstaaten ermöglicht werden, sie in ihre bestehenden nationalen Wahl- und Abstimmungsregularien zu integrieren. Nunmehr müsse klar geregelt werden, unter welchen auch inhaltlichen Voraussetzungen eine Europäische Bürgerinitiative zulässig sein solle, und sichergestellt werden, dass dieses Instrument nur ernsthaften Rechtssetzungsvorschlägen vorbehalten bleibe. Beispielsweise dürften nur solche Initiativen zugelassen werden, die sich innerhalb der Kompetenzen der Europäischen Union bewegten. Ferner müssten die garantierten Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten tabu bleiben und dürfen nicht durch einen europäischen Bürgerentscheid ausgehebelt werden.

Ein Abgeordneter der CDU legte dar, angesichts dessen, dass die Ebene der Europäischen Union eher bürgerfern sei, seien Instrumente wie die Europäische Bürgerinitiative zu begrüßen, die eine stärkere Bürgerbeteiligung ermöglichen und dadurch vielleicht auch zu einer besseren Identifikation der Bevölkerung mit den europäischen Institutionen beitragen könnten. Seine Fraktion habe jedoch Zweifel, ob die Europäische Bürgerinitiative die von den Initiatoren erhofften Wirkungen entfalte; denn einerseits gebe es zwingend bestimmte Hürden, die überwunden werden müssten, und andererseits seien nur Themen im Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union betroffen, die eher weniger geeignet seien, breite Schichten der europäischen Bevölkerung zu einer Teilnahme zu veranlassen. Wie dieses neue Instrument angenommen werde, lasse sich derzeit noch nicht prognostizieren.

Wichtig sei seiner Fraktion, dass in den Regularien zur Europäischen Bürgerinitiative klargestellt sei, dass es keinen uferlosen Themenkatalog geben könne, sondern dass sich eine Europäische Bürgerinitiative auf den Kompetenzbereich der Europäischen Union beschränken müsse. Denn andererseits bedürfte es einer Subsidiaritätsprüfung.

Abschließend merkte er an, die administrative Umsetzung einer Europäischen Bürgerinitiative, die beispielsweise den Abgleich von Unterschriftenlisten umfasse, müsse zwangsläufig auf der nationalen Ebene erfolgen. Doch welcher bürokratische Aufwand dadurch ausgelöst werde, sei derzeit noch nicht absehbar. Dies müsse beobachtet werden, zumal auch Behörden des Landes oder baden-württembergische Kommunen betroffen sein könnten. In diesem Zusammenhang interessiere ihn, ob auch an eine Kostenerstattung gedacht sei.

Der Innenminister warf ein, die Kommission werde voraussichtlich nach Ostern das erste Eckpunktepapier vorlegen. Eine Kostenerstattung werde es wohl eher nicht geben.

Ein Abgeordneter der SPD brachte vor, grundsätzlich sei zu begrüßen, dass der Vertrag von Lissabon ermögliche, Elemente der direkten Demokratie einzuführen. Er bezweifle jedoch, ob die Europäische Bürgerinitiative geeignet sei, die Reserviertheit großer Teile der Bevölkerung gegenüber der europäischen Ebene abzubauen, zumal der Verordnungsentwurf in einem nur schwer verständlichen Deutsch abgefasst sei. Gleichwohl nehme seine Fraktion den Richtlinienentwurf gern zur Kenntnis; denn er ziele in die richtige Richtung.

Abschließend erkundigte er sich danach, ob die Äußerungen des Innenministers mit dem Bundesratsbeschluss konform seien oder ob der Innenminister die Haltung der baden-württembergischen Landesregierung dargelegt habe, und bat um Bekanntgabe der Haltung des Bundesrats im Wortlaut.

Der Innenminister rief in Erinnerung, dass sich die Haltung des Bundesrats aus der bereits erwähnten Bundesratsdrucksache 841/09 vom 12. Februar 2010 ergebe, die den Ausschussmitgliedern zugeleitet worden sei.

Ein Abgeordneter der Grünen äußerte, seine Fraktion halte die Möglichkeit, auf der Grundlage des Lissabon-Vertrags Elemente der direkten Demokratie einzuführen, für einen erheblichen Fortschritt und begrüße die Europäische Bürgerinitiative als ein Instrument direkter Demokratie auf europäischer Ebene ausdrücklich, auch wenn es hinsichtlich der Umsetzung noch zahlreiche ungeklärte Fragen gebe. Im Übrigen sei sich auch seine Fraktion darüber im Klaren, dass nur wenige ausgesuchte Fälle ein so großes Interesse der europäischen Bürger hervorriefen, dass eine Europäische Bürgerinitiative aussichtsreich erscheine, zumal es sich nicht um einen Volksentscheid handle, sondern nur eine Initiative, die von der Kommission aufgegriffen werden könne, aber nicht müsse.

Mit dem erwähnten Beschluss des Bundesrats vom 12. Februar 2010 sei seine Fraktion weitgehend einverstanden. Seiner Fraktion sei wichtig, dass die Europäische Bürgerinitiative so demokratisch und hinsichtlich der zu überwindenden Hürden so niedrigschwellig wie möglich ausgestaltet sein sollte. Mit den Inhalten des vorliegenden Entwurfs hinsichtlich Mindestalter, Quorum und Verteilung des Quorums auf verschiedene Staaten sei seine Fraktion einverstanden.

Abschließend merkte er an, der Minister für Bundes-, Europa- und internationale Angelegenheiten habe sich im Bundesrat dafür gerühmt, Motor einer bürgerinitiativfreundlichen Regelung gewesen zu sein. Deshalb werfe er die

Frage auf, wie die Vorstellungen der Landesregierung hinsichtlich eines Volksbegehrens auf Landesebene aussähen.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP brachte vor, die Europäische Bürgerinitiative sei, weil keine verbindlichen Entscheidungen getroffen werden könnten, eher ein Placebo. Viel wirksamer sei die beabsichtigte Senkung des Quorums für eine erfolgreiche Volksabstimmung von einem Drittel auf ein Viertel der Stimmberechtigten, die noch in der laufenden Legislaturperiode beschlossen werde. Seine Fraktion stehe dem Verordnungsentwurf grundsätzlich zustimmend gegenüber und sei gespannt auf die im nächsten Schritt zu veröffentlichen Eckpunkte. Unabhängig davon werde Baden-Württemberg in Richtung von mehr direkter Demokratie weiter voranschreiten.

Der Innenminister stellte klar, die Koalition in Baden-Württemberg verhalte sich vertragstreu und setze das in der Koalitionsvereinbarung Festgeschriebene um. Dazu gehöre auch die Reduzierung des Zustimmungsquorums für eine Volksabstimmung von einem Drittel auf ein Viertel der Stimmberechtigten. Ein entsprechender Gesetzentwurf befinde sich derzeit in der Abstimmung zwischen den Fraktionen. Hinsichtlich des Volksbegehrens erfolge keine Änderung.

Der Abgeordnete der Grünen sprach sich dafür aus, in eine umfassende Diskussion über eine Reform des Volksbegehrens einzutreten.

Der Innenminister plädierte dafür, zunächst den Schritt umzusetzen, der bereits vereinbart worden sei.

Der Ausschuss beschloss als Empfehlung an den federführenden Europaausschuss ohne förmliche Abstimmung, dem Plenum zu empfehlen, von der Mitteilung der Landesregierung, Drucksache 14/5506, Kenntnis zu nehmen und den Antrag Drucksache 14/5518 für erledigt zu erklären.

11. 03. 2010

Rainer Stickelberger