

## **Stellungnahme zur Reform der Europäischen Bürgerinitiative**

Vorgelegt im Rahmen der schriftlichen Anhörung  
zum Referentenentwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung  
des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative (EBIG)

Juni 2019

Autoren: Ralf-Uwe Beck und Nicola Quarz

Kontakt:  
Mehr Demokratie e.V.  
Gürzenichstraße 21 a-c  
50667 Köln  
[nicola.quarz@mehr-demokratie.de](mailto:nicola.quarz@mehr-demokratie.de)  
Telefon: 0221 669665-11

## **I. Einleitung**

Für die Möglichkeit der Stellungnahme im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Gesetzes zur Europäischen Bürgerinitiative bedanken wir uns.

Die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative 2012 war mit der Hoffnung verbunden, eine europäische Zivilgesellschaft zu befördern: Bürgerinnen und Bürger diskutieren über Ländergrenzen und Sprachbarrieren hinweg politische Inhalte und bringen sich in die Gestaltung Europas ein. Zum Teil ist das gelungen. Es gibt aber - auch nach der jüngsten Reform der Verordnung auf europäischer Ebene - noch viel Luft nach oben. Im Rahmen der nun anstehenden Anpassung des EBIG sehen wir insbesondere die Absenkung des Mindestalters als Möglichkeit, die EBI einem größeren Personenkreis zugänglich zu machen, und zwar einem Personenkreis, dem Europa nachweislich am Herzen liegt. Hier sollte Deutschland als Mitgliedstaat im Rahmen der Umsetzung der neuen Verordnung die Chance nutzen.

## **II. Absenkung des Mindestalters**

Die neue EBI-Verordnung ermöglicht den Mitgliedstaaten, das Mindestalter für die Unterstützung einer EBI von der Kopplung an das Mindestalter für das aktive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zu lösen und auf 16 Jahre abzusenken. Von dieser Option macht der vom Innenministerium vorgelegte Gesetzentwurf („bislang“) keinen Gebrauch.

In der Begründung zur reformierten Verordnung heißt es unter Punkt 7 ausdrücklich: *„Um die Beteiligung der jungen Bürger am demokratischen Leben der Union zu erhöhen und so das Potential der europäischen Bürgerinitiative als Instrument der partizipativen Demokratie voll auszuschöpfen, sollten die Mitgliedstaaten, die es für geboten erachten, das Mindestalter für die Unterstützung einer Initiative auf 16 Jahre festsetzen können.“* ... *„Den Mitgliedstaaten wird nahegelegt, gemäß ihren einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Festlegung des Mindestalters auf 16 Jahre in Betracht zu ziehen.“*

## **1. Status quo und Rechtsnatur der EBI**

In der Mehrheit der Bundesländer ist das Wahlalter für Kommunalwahlen bereits auf 16 Jahre festgesetzt, so in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen. An Landtagswahlen können sich 16- und 17-Jährige bereits in Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein beteiligen. Das in Artikel 44 GRC verankerte Petitionsrecht sieht keine Altersbeschränkung vor. Für die Beteiligung an einer Öffentlichen Petition des Bundestages gibt es ebenso keine Altersbeschränkung. Einwohneranträge in Kommunen, die wie eine EBI lediglich Regelungsbedarf signalisieren, können in sieben Bundesländern bereits von Jugendlichen ab dem 14. Lebensjahr, in sechs Bundesländern ab dem 16. Lebensjahr unterzeichnet werden. Aus einer Europäischen Bürgerinitiative ergeben sich keine verbindlichen Rechtsfolgen. Es handelt sich bei der Europäischen Bürgerinitiative um eine Agenda-Initiative, mit der im Falle der Ablehnung einer Vorlage lediglich Begründungspflichten für die Europäische Kommission entstehen. Die EBI ist daher eher mit dem Petitionsrecht als mit dem Wahlrecht vergleichbar.

## **2. Befähigung zur Wahrnehmung von Beteiligungsrechten**

Gemeinhin wird für die Wahrnehmung von Beteiligungsrechten eine gewisse politische Reife vorausgesetzt. Seit der Absenkung des Wahlalters in der Bundesrepublik von 21 auf 18 Jahre 1970 sind fast 50 Jahre vergangen. Gerade die politische Bildung mit dem Ziel, zu befähigen, eine politische Situation analysieren zu können, sich eine Meinung zu bilden und hieraus Konsequenzen zu ziehen, ist seit den 70er Jahren deutlich entwickelt worden. 1997 haben die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung im Münchner Manifest zudem Ziele festgeschrieben, seit 2004 gibt es Standards für politische Bildung im Unterricht. „Politische Reife“ zu entwickeln scheint als gesellschaftliche Aufgabe anerkannt. Auch wenn, insbesondere was die Schulbildung angeht, nur von Anfängen gesprochen werden kann, darf davon ausgegangen werden, dass hier auch Wirkungen zu verzeichnen sind. Die mit den Sozialen Medien gerade unter Jugendlichen sprunghaft angestiegene Vernetzung (72 % der 10-18-jährigen nutzen WhatsApp, 56 % Facebook; Quelle statista 2015) befördert auch den Austausch der Jugendlichen über politische Situationen

und politische Themen. Sie sind längst nicht mehr auf Zeitungen oder das Fernsehen angewiesen. Das web 2.0 hat sich auf die Online-Bedürfnisse eingestellt und bietet Hilfen für die Wahrnehmung von Beteiligungsrechten, die von Jugendlichen mühelos genutzt werden (können).

### **3. Beteiligungsalter in der Schulzeit bietet Bildungschance**

Demokratie kann am ehesten „gelernt“ werden, wenn sie selbst erfahren, eingeübt und gelebt wird. Je eher Menschen eine „Selbstwirksamkeitserfahrung“ mit dem Gewicht ihrer eigenen Stimme machen, umso nachhaltiger wirkt diese. Eine frühere Beteiligung könnte also eine offene Einstellung zum demokratischen System und dem Gewicht der eigenen Stimme befördern helfen. Mit anderen Worten: Ohne die Möglichkeit, Wünschen und Forderungen auch durch Beteiligung Nachdruck zu verleihen, bleiben junge Menschen auf den guten Willen erwachsener Entscheidungsträger angewiesen. Deren Entscheidungen sind jedoch für Jugendliche gegebenenfalls nur schwer nachvollziehbar, werden mitunter nicht verstanden und deshalb auch nicht akzeptiert; damit besteht die Gefahr, dass Jugendliche sehr frühzeitig das demokratische System insgesamt in Frage stellen oder eine Ignoranz gegenüber politischen Entscheidungen entwickeln. So zeigen Analysen, dass Erstwählerinnen und Erstwähler, die ihr Wahlrecht nicht nutzen, auch später kaum mehr zu motivieren sind, sich an Wahlen zu beteiligen. Umgekehrt steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich Jugendliche auch später einbringen, wenn sie sich frühzeitig beteiligen.

Die Absenkung des Beteiligungsalters würde für viele Jugendliche die Chance bieten, ihre erste Erfahrung mit einem Beteiligungsinstrument auf europäischer Ebene noch während ihrer Schulzeit zu erleben. Damit hätte schulische Demokratie-Bildung einen konkreten, in der Lebenswelt der Jugendlichen verankerten Anlass, das Demokratiesystem zu vermitteln und die Auswirkungen von Beteiligung zu reflektieren und zu diskutieren, ebenso die Folgen eines nicht genutzten Beteiligungsrechts. Dies wäre mit Sicherheit ein nachhaltigeres Lernen als reine „Paukerei“.

#### **4. Problem der demografischen Entwicklung**

Hintergrund für die Forderung ist zudem der Wunsch, die Einflussnahme von jungen Menschen auf politische Entscheidungen zu verbessern. Dies scheint insbesondere angesichts der demografischen Entwicklung notwendig. Der Anteil der unter 20-jährigen in Deutschland wird weiter zurückgehen und der Altersquotient damit weiter ansteigen. Das Statistische Bundesamt hat errechnet, dass im Jahr 2060 nur noch 12 Millionen unter 20-jährige in Deutschland leben werden. Der Anteil, der heute noch bei 15 Millionen liegt, wird damit von 18 auf 16 % an der Gesamtbevölkerung sinken. Jugendliche werden also zunehmend zu einer gesellschaftlichen Minderheit. Bei dieser Entwicklung wird die Frage drängender, wie Jugendliche – sofern sie zunehmend eine gesellschaftliche Minderheit ausmachen – ihre Interessen in die Gesellschaft einbringen können.

#### **5. Europarechtliche Vorgaben**

Auch im Unionsrecht finden sich Argumente dafür, Jugendlichen den Zugang zur Europäischen Bürgerinitiative zu gewähren. Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 der Grundrechtecharta (Rechte des Kindes) formuliert es so: *„Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt.“* Gemäß Artikel 10 Absatz 3 Satz 1 EUV haben alle Bürgerinnen und Bürger das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Artikel 10 Absatz 3 Satz 2 EUV besagt: *„Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen.“* Zu diesen Grundsätzen sollte es auch gehören, dass Jugendliche ihre Anliegen in Form einer Europäischen Bürgerinitiative proaktiv an die europäische Politik herantragen und Entscheidungen auf diese Weise beeinflussen können.

### **III. Fazit**

Mit einer Absenkung des Beteiligungsalters könnte eine Einladung ausgesprochen werden, die deutlich macht: Europa ist darauf angewiesen, dass auch junge Menschen sich einbringen und das gemeinsame europäische Haus mitgestalten. Da die Europäische Union selbst intensiv gegenüber den Mitgliedstaaten wirbt, das Beteiligungsalter für die Europäische Bürgerinitiative abzusenken, müsste Deutschland gute Gründe haben, dem nicht nachzukommen. Wir können solche Gründe nicht erkennen. Im Gegenteil: Angesichts des Vertrauensverlustes der Bevölkerung in die Politik im Allgemeinen und in die Institutionen der Europäischen Union im Besonderen wäre es fatal, die sich bietende Möglichkeit, die Europäische Bürgerinitiative mehr Menschen zugänglich zu machen, für die deutsche Bevölkerung auszuschlagen. Das Beteiligungsalter für die Europäische Bürgerinitiative sollte dringend auf 16 Jahre gesenkt werden.