



Parlament
Verfassungsausschuss des Nationalrats

mehr demokratie!
die parteiunabhängige initiative
für eine stärkung direkter demokratie
Arndtstraße 84/3
A-1120 Wien

verfassungsausschussbegutachtung@parlament.gv.at

www.mehr-demokratie.at
erwin.leitner@mehr-demokratie.at

11. Jänner 2012

Betrifft Stellungnahme zum Gesetzentwurf 1780/A XXIV. GP über die Europäische Bürgerinitiative

Sehr geehrte Damen und Herren,

in Deutschland hält sich das „Gesetz zur Europäischen Bürgerinitiative“ (im Folgenden „dt. EBiG“), das am 15.12.2011 durch den Bundestag beschlossen wurde, an den in der Begründung des Gesetzentwurfs festgehaltenen Grundsatz: *„Den Organisatoren und Organisatorinnen einer EBI sollen keine Pflichten oder Erschwernisse auferlegt werden, die über die bereits in der EBI-Verordnung normierten hinaus gehen.“*¹ Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt für Österreich den gegenteiligen Zugang und sieht eine Fülle an Erschwernissen vor, die eine Nutzung der EBI in Österreich erheblich behindern würden und für finanzschwache Organisationen sogar weitgehend verunmöglichen würden.

Eine EBI erfordert über die Ländergrenzen der EU-Staaten hinweg eine gemeinsame Kampagnenplanung von Organisationen, die sich mit dem Anliegen der EBI beschäftigen. Daraus können europaweite zivilgesellschaftliche Netzwerke entstehen oder gestärkt werden, was die Entwicklung einer europäischen Zivilgesellschaft unterstützt. Der vorliegende Gesetzentwurf würde jedoch aufgrund der Fülle an Erschwernissen verhindern, dass österreichische Organisationen bei EBI-Kampagnen und somit bei der Entwicklung EU-weiter zivilgesellschaftlicher Netzwerke eine wichtige Rolle einnehmen, weil in vielen anderen EU-Staaten weitaus Bürgerinnen- und Bürger-freundlichere und attraktivere Voraussetzungen bestehen.

Wir ersuchen, die Teilnahme österreichischer Organisationen an EU-weiten EBI-Kampagnen durch eine Bürgerinnen- und Bürger-freundliche Umsetzung der EBI zu fördern und zu unterstützen. Auch das österreichische „Bundesgesetz über die Durchführung von Europäischen Bürgerinitiativen“ (im Folgenden „EBIG“) soll sich am oben zitierten Grundsatz des dt. EBIG orientieren. Wir fordern daher auf, die zahlreichen Erschwernisse und Behinderungen des vorliegenden Gesetzentwurfs zu bereinigen und stattdessen österreichische Organisatorinnen und Organisatoren von EBIs aktiv zu fördern.

¹ [Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung \(EU\) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative. Begründung zu § 1, Seite 9](#)

1. Kein Erfordernis einer ID-Nummer für gültige Unterstützungserklärungen!

Die österreichischen Regierungsvertreter bei der Erarbeitung der EBI-Verordnung haben sich darauf festgelegt, dass in Österreich – anders als Deutschland, Großbritannien, Belgien, Niederlande, Dänemark, Finnland etc. – für gültige EBI-Unterstützungen eine ID-Nummer (d.h. konkret die Reisepass- oder Personalausweisnummer) zu verlangen. Von dieser in [Annex III der EBI-Verordnung](#) vorläufig getroffenen Festlegung für das Erfordernis einer ID-Nummer kann jeder EU-Staat gemäß [Art. 5 Abs. 4 EBI-Verordnung](#) ohne Zustimmung durch die anderen EU-Staaten einseitig abgehen. Der vorliegende Gesetzentwurf hält jedoch weiterhin am Erfordernis der ID-Nummer fest.

Das Erfordernis der ID-Nummer hat auf die Praxistauglichkeit erhebliche Auswirkungen. Die Reisepass- und Personalausweis-Nummer wird von einem überwiegenden Teil der österreichischen Bevölkerung als eine private und Datenschutz-sensitive Nummer betrachtet, die an Private nicht weitergegeben wird. Erfahrungswerte aus dem Sammeln von Unterschriften für Petitionen o.ä. lassen erwarten, dass etwa 90% derer, die vom Anliegen der EBI überzeugt wurden, bei ihrer Unterstützungserklärung die ID-Nummer nicht anführen würden und daher keine gültige Unterstützung abgeben würden. Mit dem Erfordernis der ID-Nummer wird daher den EBI-Organisatoren aufgenötigt, dass sie um etwa 900% mehr an finanziellen und personellen Ressourcen einsetzen müssen, um dieselbe Anzahl an gültigen Unterschriften zu erreichen, die ohne Erfordernis einer ID-Nummer erreichbar wäre. Mangels Erstattung der Kosten für diese massiv erhöhten Ressourcenerfordernisse stellt dies eine unzumutbare Behinderung bzw. für finanzschwache Organisationen sogar eine weitgehende Verunmöglichung des Instruments der EBI dar.

Organisatoren einer EBI werden in Länder ohne ID-Nummer-Erfordernis ausweichen, wo gültige Unterschriften sehr viel leichter gesammelt werden können. Die vorläufige österreichische Festlegung für das ID-Nummer-Erfordernis steht daher auch in Widerspruch zu [Erwägungsgrund 3 der EBI-Verordnung](#), wonach die Bedingungen für die EBI gewährleisten sollen, „*dass für alle Unionsbürger unabhängig von dem Mitgliedstaat, aus dem sie stammen, die gleichen Bedingungen für die Unterstützung einer Burgerinitiative gelten.*“

Beteiligungsrechte zielen u.a. darauf ab, den Bürgerinnen und Bürgern Kontrollmöglichkeiten gegen staatliche Macht in die Hand zu geben. Mit dem Erfordernis der ID-Nummer würden jedoch die Rollen von Kontrollierenden und Kontrollierten umgedreht und verkehrt. Im Hinblick darauf ist es in Deutschland – anders als in Österreich – auch ausdrücklich verboten, eine elektronische Abfragemöglichkeit der ID-Nummer vorzusehen.²

Das Erfordernis der ID-Nummer erzeugt dabei als solches ein erhöhtes Sicherheitsrisiko, weil ein Klau von Datensätzen aufgrund der ID-Nummer einen Identitätsklau ermöglichen könnte. Die Absicht des [Erwägungsgrunds 2 der EBI-Verordnung](#), wonach die Bedingungen der EBI „*dem Wesen der (Europäischen) Burgerinitiative angemessen sein (sollen), um die Bürger zur Teilnahme zu ermutigen*“, wird somit durch das Erfordernis der ID-Nummer konterkariert.

In [Erwägungsgrund 13 der EBI-Verordnung](#) wird die Möglichkeit der Abfrage einer persönlichen Identifikationsnummer ausdrücklich angesprochen, allerdings an eine klare Voraussetzung geknüpft: „*sofern dies notwendig ist, um eine Überprüfung der Unterstützungsbekundungen durch*

² [§18 Abs. 2 Passgesetz](#): „*Die Seriennummern dürfen nicht so verwendet werden, daß mit ihrer Hilfe ein Abruf personenbezogener Daten aus Dateien oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist.*“ [§20 Abs. 3 Personalausweisgesetz](#): „*Die Seriennummern, die Sperrkennwörter und die Sperrmerkmale dürfen nicht so verwendet werden, dass mit ihrer Hilfe ein automatisierter Abruf personenbezogener Daten oder eine Verknüpfung von Dateien möglich ist. Dies gilt nicht für den Abgleich von Sperrmerkmalen durch Diensteanbieter zum Zweck der Überprüfung, ob ein elektronischer Identitätsnachweis gesperrt ist.*“

die Mitgliedstaaten gemäß den einzelstaatlichen Bestimmungen und Verfahren zu ermöglichen." Genau diese Voraussetzung ist aber für Österreich nicht erfüllt, weil – genauso wie z.B. in Deutschland – bereits aus Vor- und Nachnamen, Geburtsdatum und -ort sowie Adresse eine Überprüfung der Unterstützungsbekundung möglich ist. Die Abfrage einer ID-Nummer ist in Österreich für die Überprüfbarkeit nicht notwendig und in den Formularen für Volksbegehren auch nicht vorgesehen. Das Erfordernis der ID-Nummer ist daher nicht durch die ausdrücklichen Absichten und Wertungen der EBI-Verordnung gedeckt. Den Aspekt der fehlenden Notwendigkeit einer ID-Nummer für die Überprüfbarkeit betont auch der [Europäische Datenschutzbeauftragte in seiner Stellungnahme zum Vorschlag für die EBI-Verordnung](#).

Wegen seiner massiv behindernden Wirkungen und wegen der Unvereinbarkeit mit den Wertungen und Absichten der EBI-Verordnung, die in den Erwägungsgründen ausgedrückt sind und einen Maßstab für die Umsetzung in nationales Recht darstellen, sollte Österreich von der Möglichkeit des [Art. 5 Abs. 4 EBI-Verordnung](#) Gebrauch machen und von der vorläufigen Festlegung für das Erfordernis der ID-Nummer abgehen.

2. Keine Diskriminierung von Personen ohne Reisepass oder Personalausweis!

Als Folgeproblem des Erfordernisses der ID-Nr. nimmt der Gesetzentwurf allen Österreicherinnen und Österreichern, die keinen Reisepass oder Personalausweis besitzen, ihr in [Art. 11 Abs. 4 EU-Vertrag](#) verankertes Beteiligungsrecht, eine EBI zu unterstützen. Es gibt eine signifikante Anzahl älterer oder ärmerer Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr reisen wollen oder die sich Reisen ins Ausland nicht leisten können und daher keinen Reisepass oder Personalausweis besitzen. Der Ausschluss dieser Personengruppe von der Unterstützungs möglichkeit einer EBI ist diskriminierend und mit [Art. 11 Abs. 4 EU-Vertrag](#) sowie mit [Art. 3 Abs. 4 EBI-Verordnung](#) nicht vereinbar.

3. Keine Verkürzung der 12-monatigen Sammelfrist durch Antragsmöglichkeit der Überprüfung des Online-Sammelsystems erst nach Beginn der 12-monatigen Sammelfrist!

Der Gesetzentwurf sieht in § 2 Abs. 3 Z. 1 EBIG vor, dass die Zertifizierung des Online-Sammelsystems erst beantragt werden darf, nachdem die EBI registriert wurde und somit nachdem die 12-monatige Sammelfrist bereits begonnen hat.³ Dies verstößt gegen [Art. 6 Abs. 2 EBI-Verordnung](#), wonach eine Beantragung dieser Zertifizierung vorgesehen ist, "bevor sie mit der Sammlung von Unterstützungsbekundungen beginnen". Die Regelung des § 2 Abs. 3 Z. 1 EBIG würde daher die Sammelfrist in unzulässiger Weise verkürzen. [§ 1 Abs. 2 dt. EBIG](#) kommt ohne behindernde Fristverkürzungen aus.

4. Keine Verkürzung der 12-monatigen Sammelfrist durch Erfordernis einer Beantragung der Auszahlung bereits vor Ende der 12-monatigen Sammelfrist!

Der Gesetzentwurf sieht in § 3 Abs. 1 EBIG vor, dass die gesammelten Unterstützungs-erklärungen „innerhalb von zwölf Monaten ab der Registrierung“ der Bundeswahlbehörde vorgelegt werden können. Um die Unterstützungserklärungen aus ganz Österreich zusammenzusammeln und für die Einreichung bei der Wahlbehörde vorzubereiten, ist ausreichend Zeit zu veranschlagen. Diese Regelung würde daher die 12-monatige Sammelfrist

3 [Art. 5 Abs. 5 EBI-Verordnung](#): „Sämtliche Unterstützungsbekundungen werden nach der Registrierung der geplanten Bürgerinitiative und innerhalb eines Zeitraums von höchstens zwölf Monaten gesammelt.“

der EBI-Verordnung zusätzlich erheblich verkürzen. Nach § 3 Abs. 3 Z. 2 EBIG des Gesetzentwurfs hat die Überprüfung außerdem überhaupt zu unterbleiben, wenn die Unterstützungsbekundungen nicht rechtzeitig vorgelegt werden. Diese Verweigerung einer Bescheinigung über die Zahl der Unterstützungserklärungen bei Nichteinhaltung der ohnehin verkürzten Frist ist völlig unangemessen. Wie in § 3 Abs. 1 dt. EBIG⁴ sollte auch die österreichische Regelung ohne derartige behindernde Fristen und ohne diese Verweigerung der Überprüfung der Unterstützungsbekundungen auskommen.

5. Keine Kostenbelastung durch Gutachten und Zertifizierungen für die Überprüfung von Online-Sammelsystemen!

Nach § 2 Abs. 5 EBIG des Gesetzentwurfs „*hat der Organisator technische Gutachten und Zertifizierungen von technischen Komponenten beizubringen*“, wobei es im Ermessen der Bundeswahlbehörde liegt, solche kostenintensiven Gutachten und Zertifizierungen als erforderlich zu betrachten. Im Unterschied dazu schreibt § 1 Abs. 2 dt. EBIG nur vor, die erforderlichen Unterlagen und Bescheinigungen vorzulegen und betont: „*Für die Prüfung der Unterlagen und das Ausstellen der Bescheinigung werden keine Gebühren oder Auslagen erhoben.*“ In der Begründung des dt. Gesetzentwurfs wird erläutert, dass „*insbesondere auch keine Kosten für Prüfungen und Evaluierungen anfallen.*“ Eine Kostentragung durch die Allgemeinheit ist hier nicht nur vertretbar, sondern vielmehr geboten, da es um die Bereitstellung von Infrastruktur für ein demokratisches Instrument geht. Auch für EBIs, die ihr Online-Sammelsystem in Österreich zertifizieren, sollen daher von den Organisatorinnen und Organisatoren der EBI keine Gutachten und Zertifizierungen verlangt werden. Es sollte klargestellt werden, dass durch die Überprüfung des Online-Sammelsystems keine Kostenbelastung für die Organisatoren der EBI entsteht.

6. Keine Ungültigerklärung von Unterstützungsbekundungen bei geringfügigen Fehlern!

Beim Ausfüllen der Unterstützungserklärung könnten Tippfehler, Ziffernstürze o.ä. unterlaufen. Anders als im Gesetzentwurf in § 3 Abs. 5 Z.2 EBIG⁵ vorgesehen sollten solche geringfügigen Fehler nicht automatisch zur Ungültigkeit der Unterstützungserklärung führen. Vielmehr sollten unleserliche, unvollständige oder unrichtige Angaben in den Pflichtfeldern des EBI-Formulars nur dann zur Ungültigerklärung führen, „*wenn diese Angaben die unterzeichnende Person nicht zweifelsfrei erkennen lassen*“, wie dies in § 4 Z. 4 und 5 dt. EBIG geregelt ist.

7. Keine Vergeudung öffentlicher Ressourcen bei der Auszählung der Unterstützungs-erklärungen!

Erwägungsgrund 18 der EBI-Verordnung spricht von der „*Notwendigkeit, den Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten zu begrenzen*“ und sieht vor, dass die Prüfungen der Unterstützungserklärungen „*auf der Grundlage angemessener Überprüfungen, etwa anhand von Stichproben*“ erfolgen sollen. Demgegenüber schreibt der vorliegende Gesetzentwurf in § 3 Abs. 2 EBIG vor, dass jede einzelne Unterstützungserklärung geprüft werden muss und dass für diese Zwecke eine eigene Datenbank angelegt werden muss, in der jede einzelne Unterstützungserklärung zu erfassen ist. Eine penible Überprüfung jeder einzelnen

4 „*Das Bundesverwaltungsamt überprüft die Gültigkeit der Unterstützungsbekundungen anhand der in den Formularen angegebenen Daten nach den in § 4 genannten Kriterien.*“

5 „*.... Hierbei sind Unterstützungsbekundungen als ungültig zu werten, wenn ... z. Daten, die laut Verordnung für die Unterstützungsbekundung vorgesehen sind, nicht oder nicht korrekt eingegeben waren, ...“*

Unterstützungserklärung und die Erstellung einer eigenen Datenbank würde angesichts der Unverbindlichkeit der EBIs einen unangemessenen Verwaltungsaufwand darstellen. Eine Stichprobenüberprüfung, wie sie in § 3 Abs. 2 dt. EBIG⁶ vorbildlich geregelt ist und der geübten Praxis in deutschen Bundesländern entspricht, würde den Verwaltungsaufwand für die EBIs in einem angemessenen Umfang halten.

8. Keine Einladung zu Willkürentscheidungen durch Unklarheiten bei den Rechtsschutzmöglichkeiten!

Der Gesetzentwurf erwähnt in § 4 EBIG eine Anfechtung beim Verfassungsgerichtshof ausschließlich für den Fall einer durchgeführten Überprüfung der Unterstützungsbekundungen. Eine Anfechtbarkeit bei verweigerter Überprüfung der Unterstützungsbekundungen (§ 3 Abs. 4 EBIG) sowie zu den Entscheidungen bei der Überprüfung des Online-Sammelsystems sieht § 4 EBIG nicht vor. Da jeweils von Bescheinigung bzw. schriftlicher Inkenntnissetzung die Rede ist, bleiben Zweifel, ob ein Bescheid vorliegt und ob eine Anfechtungsmöglichkeit besteht, was als Einladung zu Willkürentscheidungen missverstanden werden könnte. Damit sich keine Rechtsschutzdefizite auftun, sollte der Gesetzestext Klarstellungen über die Bescheid-Qualität jener Bescheinigungen und Inkenntnissetzungen sowie über die Anfechtungsmöglichkeit treffen.

9. Statt der zahlreichen Erschwernisse und Behinderungen: Aktive Förderung für österreichische Organisatorinnen und Organisatoren von EBIs durch kostenlose Dienstleistungen und durch finanzielle Unterstützungen!

EU-weite Kampagnen benötigen erhebliche Finanzmittel. Die EU-Kommission hat es bislang abgelehnt, EBIs aus EU-Mitteln finanziell oder durch kostenlose Dienstleistungen, insb. Übersetzungen in die EU-Sprachen, zu unterstützen. Um zu fördern, dass österreichische Organisationen an EBIs teilnehmen und bei der internationalen Koordinierung von EBI-Kampagnen eine wichtige Rolle einnehmen können, sollte im EBIG eine Förderung durch kostenlose Dienstleistungen, insb. Bereitstellung eines Online-Sammelsystems, und durch finanzielle Unterstützungen verankert werden.

Mit freundlichen Grüßen

*mehr demokratie!
die parteiunabhängige initiative für eine stärkung direkter demokratie*

Mag. Erwin Leitner
Bundesvorstandsvorsitzender

⁶ „Die Überprüfung erfolgt anhand von Stichproben. Die Zahl der Stichproben wird durch das Bundesverwaltungsamt unter Verwendung eines 95-Prozent-Konfidenzintervalls bestimmt. Als Zahl der in Deutschland gesammelten gültigen Unterstützungsbekundungen im Sinne von Anhang VI der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 wird die Zahl gewertet, die der Obergrenze des 95-Prozent-Konfidenzintervalls des Schätzwerts entspricht.“