

12.12.2024

Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

Gesetz zur Einführung digitaler Bürgerbeteiligung

A Problem

Das Sammeln von Unterschriften ist ein fester Bestandteil von Volksinitiativen und Volksbegehren sowie von Einwohneranträgen und Bürgerbegehren. Nachdem die Initiatorinnen und Initiatoren die Unterschriften gesammelt haben, muss der Staat jeweils prüfen, ob die Unterzeichnenden beteiligungsberechtigt sind. Diese Überprüfung erfolgt durch ein aufwändiges Verfahren. Erst danach wird das Parlament oder die Kommunalvertretung mit dem Anliegen befasst, oder es kommt zu einer direkten Entscheidung durch die Bürgerinnen und Bürger.

Eine Möglichkeit zur digitalen Unterstützung von Volksinitiativen und Volksbegehren, Einwohneranträgen und Bürgerbegehren sehen die einschlägigen Gesetze in Nordrhein-Westfalen bislang nicht vor.

Bisher muss der Staat die eingereichten Unterschriften in einem aufwändigen und kostspieligen Verfahren weitgehend analog prüfen. Die Beschäftigten der Verwaltung vergleichen die Namen der Unterzeichnerin und Unterzeichner mit dem örtlichen Melderegister. Die Verwaltung muss dann ihrerseits den Unterschriftenbogen mit Unterschrift und ihrem Siegel bestätigen. Laut Schätzungen von kommunalen Praktikerinnen und Praktikern nimmt die Prüfung von 100 Unterschriften etwa 100 bis 150 Minuten Arbeitszeit in Anspruch.¹ Nach Schätzungen der Landesregierung hat die Überprüfung der 200.000 Unterschriften der Volksinitiative „Aufbruch Fahrrad“ das Land rund 240.000 Euro gekostet.²

B Lösung

Volksinitiative und Volksbegehren, Einwohnerantrag und Bürgerbegehren sind ein fester Bestandteil unserer Demokratie. Um die Beteiligung und damit das Vertrauen in die Demokratie zu erhöhen, müssen diese Instrumente auch in digitaler Form genutzt werden können.

Das Verfahren soll vereinfacht werden: Bürgerinnen und Bürger, die eine Volksinitiative und Volksbegehren, einen Einwohnerantrag oder ein Bürgerbegehren unterstützen wollen, sollen dies künftig auch digital tun können – in Form einer elektronischen Zeichnung. Diese kann bequem über das eigene Endgerät erfolgen, etwa mittels der Deutschland-ID des

¹ Landtag NRW: Antwort zur Kleinen Anfrage „Welche Kosten entstehen im Rahmen des Verfahrens einer Volksinitiative?“, 11.08.2023, Drucksache 18/5344, Seite 3.

² Ebd., Seite 2f.

Personalausweises oder der Elster-ID. Bürgerinnen und Bürger der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums haben mit der eID-Karte ebenfalls die Möglichkeit, elektronisch zu zeichnen.

Für die Bürgerinnen und Bürger hat das viele Vorteile: Auf diese Weise können sich mehr Menschen beteiligen, besonders Personen mit körperlichen Beeinträchtigungen. Die politische Debatte gewinnt an Qualität, wenn die Diskussion online und offline stattfinden kann. Die Initiatorinnen und Initiatoren gewinnen mehr Zeit, die sie in gezielte Informationsveranstaltungen investieren können. Unsere Demokratie wird widerstandsfähiger gegen äußere Einflüsse wie Naturkatastrophen, extreme Wetterlagen oder eine Pandemie.

Auf der anderen Seite kann der Staat erhebliche Kosten sparen.

Mit dem „Gesetz zur Einführung digitaler Bürgerbeteiligung“ wird die Beteiligung der Bevölkerung am demokratischen Prozess durch die Einführung einer elektronischen Zeichnung für die Instrumente auf Landes-, Gemeinde- als auch auf Kreisebene innovativer, unkomplizierter und kostengünstiger.

- Die herkömmlichen Unterschriftbögen werden durch digitale Verfahren ergänzt. Die Unterstützung eines entsprechenden Anliegens kann damit zukünftig durch eine elektronische Zeichnung über ein Onlineportal des Landes erfolgen.
- Volksinitiativen und Volksbegehren: Die Vertrauenspersonen können eine elektronische Zeichnung ermöglichen. Die „freie Unterschriftensammlung“ wird ergänzt durch eine neue „elektronische Zeichnung“. Beide Arten sind gleichberechtigt. Für die Durchführung stellt das Land ein Onlineportal zur Verfügung.
- Einwohner- und Bürgerbeteiligung auf Gemeinde- und Kreisebene: Für den Einwohnerantrag und das Bürgerbegehren normieren wir ebenfalls die Möglichkeit einer elektronischen Zeichnung.
- Flexibilität bei der Ausgestaltung sowie Gewährleistung des Datenschutzes durch entsprechende Rechtsverordnungsermächtigung: Die zuständigen Ministerien (Ministerium des Inneren, Ministerium für Kommunales) regeln die Form des Onlineportals und das Verfahren zur Prüfung der Authentizität der elektronischen Zeichnung.
- Andere Bundesländer, EU-Mitgliedsstaaten und die europäische Union selbst haben bereits derartige Möglichkeiten zur digitalen Beteiligung bei direktdemokratischen Instrumenten geschaffen.

Bei der Einführung dieser digitalen Beteiligungsformaten kann Nordrhein-Westfalen auf die Beispiele aus anderen Staaten und Bundesländern zurückgreifen. Die Beteiligungsplattform beteiligung.nrw.de kann eine gute Grundlage bieten und für die Implementierung des Gesetzes weiterentwickelt werden. Die Kosten trägt das Land. Dabei sind offene Standards und Schnittstellen von besonderer Bedeutung. Denn diese garantieren, dass auch andere Bundesländer in ähnlicher Weise wie Nordrhein-Westfalen ihre Beteiligungsformate digitalisieren können.

C Alternativen

Keine.

D Kosten

Den durch die Errichtung und den Betrieb des Online-Portals entstehenden Kosten stehen im Rahmen der Prüfung des Beteiligungsrechts zu erwartende Einsparungen gegenüber. Mehraufwendungen für die Kommunen entstehen nicht.

Gegenüberstellung

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen

Gesetz zur Einführung digitaler Bürgerbeteiligung

Artikel 1

Änderung des Gesetzes zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

Das „Gesetz zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid“ (VIVBVEG) vom 01. Oktober 2004 (GV. NRW. S. 542), das zuletzt durch Gesetz vom 7. April 2017 (GV. NRW. S. 407) geändert worden ist, wird wie folgt geändert

1. § 1 wird wie folgt geändert:

§ 1

(1) Die Absicht, Unterschriften für eine Volksinitiative zu sammeln, ist schriftlich dem für Inneres zuständigen Ministerium anzuzeigen. Die Anzeige muss die Angaben nach Absatz 3 Nr. 1 enthalten und die Vertrauenspersonen nach Absatz 3 Nr. 3 benennen. Das für Inneres zuständige Ministerium teilt den Vertrauenspersonen mit, ob rechtliche Bedenken bestehen, und berät sie bezüglich des weiteren Verfahrens. Über die beabsichtigte Volksinitiative unterrichtet das für Inneres zuständige Ministerium den Landtag und die Landesregierung.

(2) Der Antrag auf Behandlung der Volksinitiative im Landtag ist schriftlich an die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtags zu richten.

(3) Der Antrag muss enthalten

1.
 - a) die genaue Umschreibung des Gegenstandes der politischen Willensbildung, mit dem sich der Landtag befassen soll, oder
 - b) einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf unter Angabe der voraussichtlich entstehenden Kosten;

§ 1 Absatz 3 Nr. 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„§ 6 Abs. 2, § 13 Abs. 4 Satz 2 und 3, Abs. 3 Satz 3 und § 18b gelten entsprechend;“

2. die persönliche und handschriftliche Unterschrift des in Artikel 67 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen genannten Quorums der Stimmberechtigten (§ 1 des Landeswahlgesetzes), die bei Eingang des Antrags nicht älter als ein Jahr sein darf. Stimmberechtigte, die des Schreibens oder Lesens unkundig sind oder durch körperliches Gebrechen an der Eintragung gehindert sind, können sich zur Eintragung der Hilfe einer anderen Person bedienen. § 13 Abs. 4 Satz 2 und 3, Abs. 3 Satz 3 gilt entsprechend;

3. die Benennung einer Vertrauensperson und einer stellvertretenden Vertrauensperson, die ermächtigt sind, die Antragstellerinnen und Antragsteller bei allen mit der Volksinitiative zusammenhängenden Geschäften zu vertreten. Fehlt diese Benennung, so gilt die Person, die als erste unterzeichnet hat, als Vertrauensperson, und diejenige, die als zweite unterzeichnet hat, als stellvertretende Vertrauensperson. Erklärt bei einem Antrag gemäß Absatz 1 mehr als die Hälfte der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner schriftlich, dass die Vertrauensperson oder die stellvertretende Vertrauensperson durch eine andere Person ersetzt werden soll, so tritt diese an die betreffende Stelle, sobald die Erklärung der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags zugegangen ist;

4. den Hinweis, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner sowie die Vertrauenspersonen die erhobenen personenbezogenen Daten nur für das Verfahren der Volksinitiative nutzen.

(4) Neben der Unterschrift sind Familienname, Vornamen und Anschrift (Hauptwohnung) jeder Unterzeichnerin und jedes Unterzeichners sowie der Tag der Unterschriftsleistung in deutlich lesbarer Form anzugeben. Ein Zusatz oder Vorbehalt ist unzulässig. Das Stimmrecht jeder Antragstellerin und jedes Antragstellers darf nur einmal ausgeübt werden. Es ist durch eine Bestätigung nachzuweisen, die von der Gemeinde der Hauptwohnung unentgeltlich erteilt wird.

(5) Für den Antrag sind Unterschriftsbögen zu verwenden, die den Absätzen 3 und 4 sowie den durch Rechtsverordnung nach § 33 erlassenen Vorschriften entsprechen.

(6) Ungültig sind Eintragungen, wenn

1. sie nicht in einem den Vorschriften entsprechenden Unterschriftsbogen erfolgt sind,

2. die Eintragungen gegen Absatz 3 Nr. 2 oder Absatz 4 verstoßen oder

3. die Bestätigung des Stimmrechts (Absatz 4 Satz 4) fehlt oder unrichtig ist.

(7) Die Beschaffung der Unterschriftsbögen ist Sache derjenigen, die die Volksinitiative verfolgen. Die Kosten, die bis zum Eingang des Antrags bei der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtags anfallen, tragen die Antragstellerinnen und Antragsteller.

2. § 6 wird wie folgt geändert:

§ 6

a) Absatz 1 wird als neuer Absatz 2 angefügt:

„Die Vertrauenspersonen können es ermöglichen, die Unterschrift durch eine elektronische Zeichnung zu ersetzen. Eine Übermittlung der Daten an die Meldebehörden zum Zwecke der Prüfung des Beteiligungsrechts im Sinne des § 1 des Landeswahlgesetzes ist zulässig. Näheres regelt das für Inneres zuständige Ministerium nach § 33 durch Rechtsverordnung.“

b) Die bisherigen Absätze 2 und 3 werden zu Absätzen 3 und 4.

(1) Stimmberechtigte (§ 1 des Landeswahlgesetzes), die ein Volksbegehren nach Artikel 68 der Landesverfassung stellen wollen, haben sich in Listen einzutragen, die von den Gemeindebehörden auszulegen sind, nachdem die Auslegung zugelassen ist.

(2) Neben der Eintragung in amtlich ausgelegte Listen nach Absatz 1 kann die Durchführung einer Unterschriftensammlung durch die Antragstellerinnen und Antragsteller (freie Unterschriftensammlung) zugelassen werden.

(3) § 1 Abs. 1 gilt entsprechend.

§ 11

(1) Wird dem Antrag stattgegeben, so gibt das für Inneres zuständige Ministerium unverzüglich die Zulassung der Listenauslegung und gegebenenfalls der parallelen Durchführung der freien Unterschriftensammlung unter inhaltlicher Angabe des Gegenstandes des Volksbegehrens und unter Mitteilung des Namens und der Anschrift der Vertrauenspersonen im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt.

(2) Die Vertrauenspersonen können den Antrag bis zu dieser Veröffentlichung gemeinsam durch handschriftlich unterzeichnete Erklärung gegenüber dem für Inneres zuständigen Ministerium zurücknehmen.

(3) Als bis zur Veröffentlichung nach Absatz 1 zulässige Rücknahme gilt auch die schriftliche Zurückziehung so vieler Unterschriften, dass die Zahl der verbleibenden Unterschriften hinter der Mindestzahl des § 7 Abs. 1 zurückbleibt.

3. In § 11 Absatz 4 werden der Angabe „§ 18a“ die Wörter angefügt „, für die elektronische Zeichnung gilt § 18b.“

(4) Für die amtliche Listenauslegung gelten die §§ 12 bis 18, für die freie Unterschriftensammlung gilt § 18a.

4. § 18a wird ein neuer § 18b angefügt:

„§ 18b

Soweit dieses Gesetz Anforderungen an eine Unterzeichnung stellt, gelten diese entsprechend für die elektronische Zeichnung. Näheres regelt das für Inneres zuständige Ministerium nach § 33 durch Rechtsverordnung.“

5. § 31 wird wie folgt geändert:

§ 31

- a) Dem Absatz 1 wird als neuer Absatz 2 angefügt:

(1) Die Kosten der Herstellung der Eintragslisten für die amtliche Listenauslegung und ihrer Versendung an die Gemeindebehörden und gegebenenfalls die Kosten der Herstellung der Unterschriftsbögen für die parallele freie Unterschriftensammlung sowie die Kosten für den Versand der Eintrags- und gegebenenfalls freien Unterschriftenlisten an die Landeswahlleiterin

oder den Landeswahlleiter fallen den Antragstellerinnen und Antragstellern zur Last. Diese Kosten sind den Antragstellerinnen und Antragstellern zu erstatten, wenn einem rechtswirksamen Volksbegehren vom Landtag oder durch Volksentscheid entsprochen worden ist.

„Soweit eine elektronische Zeichnung nach §§ 6 und 18b durch die Vertrauenspersonen ermöglicht wird, trägt das Land die Kosten für die Bereitstellung und den Betrieb des Onlineportals.“

- b) Der bisherige Absatz 2 wird zu Absatz 3.

(2) Für die übrigen Kosten des amtlichen Eintragungsverfahrens und die Kosten des Abstimmungsverfahrens gelten die Vorschriften des § 40 Landeswahlgesetz entsprechend.

6. § 33 wird wie folgt geändert:

§ 33

Das für Inneres zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Benehmen mit dem Hauptausschuss des Landtags Einzelheiten des Verfahrens nach diesem Gesetz zu regeln, insbesondere

- a) In Nummer 1 werden dem Wort „Unterschriftbögen“ die Wörter „und des Onlineportals“ angefügt, den Wörtern „freie Unterschriftensammlung“ die Wörter „oder elektronische Zeichnung“ angefügt.

1. zu Form und Inhalt der Unterschriftsbögen für eine Volksinitiative und eine freie Unterschriftensammlung für ein Volksbegehren,

- b) In Nummer 2 werden den Wörtern „freie Unterschriftensammlung“ die Wörter „und elektronischen Zeichnung“ angefügt.

2. zu Form und Inhalt des Antrages auf Zulassung der amtlichen Listenauslegung und gegebenenfalls parallelen Durchführung der freien Unterschriftensammlung sowie der Eintragungs- und Nachtragslisten und des Eintragungsscheins für ein Volksbegehren,

- c) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

- „3. zu den nötigen technischen Verfahren, welche die Authentizität der elektronischen Zeichnungen bei Volksinitiativen und

Volksbegehren auf dem landeseigenen Onlineportal gewährleistet“

- d) Die bisherigen Nummern 3 und 4 werden zu Nummern 4 und 5.

3. zur Versagung der Entgegennahme von Eintragungslisten, der Zulassung zur Eintragung oder der Erteilung eines Eintragungsscheins sowie zu Eintragungsstellen und -zeiten für ein Volksbegehren und
4. hinsichtlich des Volksentscheids zur Bekanntmachung des Abstimmungstages durch die Gemeinden, zur Abstimmung, zur Feststellung und Anfechtung des Abstimmungsergebnisses sowie zur Wiederholung der Abstimmung.

Artikel 2

Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

Die „Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen“ vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666), das zuletzt durch Gesetz vom 5. Juli 2024 (GV. NRW. S. 444) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 25 wird wie folgt geändert:

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW)

§ 25

Einwohnerantrag

(1) Einwohner, die seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde wohnen und das 14. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, daß der Rat über eine bestimmte Angelegenheit, für die er gesetzlich zuständig ist, berät und entscheidet.

(2) Der Antrag muß in Textform eingereicht werden. Er muß ein bestimmtes Begehren und eine Begründung enthalten. Er muß bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Einwohnern bei der Einleitung eines Einwohnerantrages behilflich.

(3) Der Einwohnerantrag muß unterzeichnet sein,

1. in kreisangehörigen Gemeinden von mindestens 5 vom Hundert der Einwohner, höchstens jedoch von 4 000 Einwohnern,
 2. in kreisfreien Städten von mindestens 4 vom Hundert der Einwohner, höchstens jedoch 8 000 Einwohnern.
 § 4 Absatz 7 gilt entsprechend.
- a) Dem Absatz 4 wird ein neuer Absatz 5 angefügt:
- „Für die Beteiligung an einem Einwohnerantrag kann es ermöglicht werden, die Unterschrift durch eine elektronische Zeichnung zu ersetzen. Eine Übermittlung der Daten an die Meldebehörden zum Zwecke der Prüfung des Beteiligungsrechtes im Sinne des § 25 Absatz 1 ist zulässig.“
- b) Die bisherigen Absätze 5 bis 9 werden zu den Absätzen 6 bis 10.
- (4) Jede Liste mit Unterzeichnungen muß den vollen Wortlaut des Antrags enthalten. Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, sind ungültig. Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft.
- (5) Der Antrag ist nur zulässig, wenn nicht in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten zwölf Monate bereits ein Antrag gestellt wurde.
- (6) Die Voraussetzungen der Absätze 1 bis 5 müssen im Zeitpunkt des Eingangs des Antrags bei der Gemeinde erfüllt sein.
- (7) Der Rat stellt unverzüglich fest, ob der Einwohnerantrag zulässig ist. Er hat unverzüglich darüber zu beraten und zu entscheiden, spätestens innerhalb von vier Monaten nach seinem Eingang. Den Vertretern des Einwohnerantrags soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Ratssitzung zu erläutern.
- (8) In kreisfreien Städten kann ein Einwohnerantrag an eine Bezirksvertretung gerichtet werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung zuständig ist. Die Absätze 1 bis 7 gelten entsprechend mit der Maßgabe, daß
1. antrags- und unterzeichnungsberechtigt ist, wer im Stadtbezirk wohnt und

2. die Berechnung der erforderlichen Unterzeichnungen sich nach der Zahl der im Stadtbezirk wohnenden Einwohner richtet.
- c) Absatz 10 wird neu gefasst:
- „Das für Kommunales zuständige Ministerium bestimmt durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Einwohnerantrags, insbesondere den Betrieb des Onlineportals und das technische Verfahren, welches die Authentizität der elektronisch übermittelten Zeichnungen gewährleistet.“

2. § 26 wird wie folgt geändert:

§ 26

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Bürger können beantragen (Bürgerbegehren), daß sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Der Rat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit der Gemeinde ein Bürgerentscheid stattfindet (Ratsbürgerentscheid). Absatz 2 Satz 1 sowie die Absätze 5, 7, 8 und 10 gelten entsprechend.

(2) Das Bürgerbegehren muss in Textform eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine Begründung enthalten. Es muss bis zu drei Bürger benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte). Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies der Verwaltung in Textform mit. Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich. Sie teilt den Vertretungsberechtigten in Textform eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit. Die Kostenschätzung der Verwaltung ist bei der Sammlung der Unterschriften nach Absatz 4 anzugeben. Wenn die Kostenschätzung nach Satz 5 vorliegt, können die

Vertretungsberechtigten nach Satz 2 beantragen zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme der Voraussetzungen des Absatzes 4 zulässig ist. Der Antrag ist in der gemäß § 25 Absatz 4 vorgeschriebenen Form einschließlich der zur Entscheidung zu bringenden Frage, der Begründung sowie der anzugebenden Kostenschätzung vorzulegen und von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgern zu unterzeichnen. Über den Antrag hat der Rat innerhalb von acht Wochen zu entscheiden. Der Rat kann in der Hauptsatzung die Entscheidung über den Antrag nach Satz 7 auf den Hauptausschuss übertragen, der ebenfalls innerhalb von acht Wochen zu entscheiden hat. Absatz 6 Satz 3 und 6 gilt entsprechend.

(3) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Rates, muß es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen einen Beschluß, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag. Nach der Mitteilung nach Absatz 2 Satz 3 ist der Ablauf der Fristen aus Satz 1 und Satz 2 bis zur Mitteilung der Verwaltung nach Absatz 2 Satz 5 gehemmt. Nach einem Antrag nach Absatz 2 Satz 7 ist der Ablauf der Fristen aus Satz 1 und Satz 2 bis zur Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 gehemmt.

- a) Dem Absatz 4 wird ein neuer Absatz 5 angefügt:

(4) Ein Bürgerbegehren muss in Gemeinden

- bis 10.000 Einwohner von 10 %
- bis 20.000 Einwohner von 9 %
- bis 30.000 Einwohner von 8 %
- bis 50.000 Einwohner von 7 %
- bis 100.000 Einwohner von 6 %
- bis 200.000 Einwohner von 5 %
- bis 500.000 Einwohner von 4 %
- über 500.000 Einwohner von 3 %

der Bürger unterzeichnet sein.

Maßgeblich ist die bei der letzten allgemeinen Kommunalwahl festgestellte Zahl der Wahlberechtigten. Für die Zahl der Einwohner gilt § 4 Absatz 7 entsprechend. Nach Absatz 2 Satz 8 erfolgte Unterzeichnungen sind anzurechnen. Die Angaben werden von der Gemeinde geprüft. Im übrigen gilt § 25 Abs. 4 entsprechend.

„Für die Beteiligung an einem Bürgerbegehren kann es ermöglicht werden, die Unterschrift durch eine elektronische Zeichnung zu ersetzen. Eine Übermittlung der Daten an die Meldebehörden zum Zwecke der Prüfung des Beteiligungsrechtes im Sinne des § 21 Absatz 2 ist zulässig.“

b) Die bisherigen Absätze 5 bis 10 werden zu Absätzen 6 bis 11.

(5) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über

1. die innere Organisation der Gemeindeverwaltung,

2. die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Rates, der Bezirksvertretungen und der Ausschüsse sowie der Bediensteten der Gemeinde,

3. die Haushaltssatzung, die Eröffnungsbilanz, den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss der Gemeinde (einschließlich der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe) sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,

4. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,

5. die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens.

Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

(6) Der Rat stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Liegt bereits eine Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 oder Satz 10 vor, so entscheidet der Rat lediglich darüber, ob die Voraussetzungen des Absatzes 4 vorliegen. Gegen die ablehnende

Entscheidung des Rates können nur die Vertreter des Bürgerbegehrens nach Absatz 2 Satz 2 einen Rechtsbehelf einlegen. Entspricht der Rat dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung nach Satz 1 oder Satz 2 ein Bürgerentscheid durchzuführen. Entspricht der Rat dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid. Den Vertretern des Bürgerbegehrens soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Rates zu erläutern. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach Satz 1 oder Satz 2 abschließend festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).

(7) Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Gemeinden mit

Bis zu 50.000 Einwohnern mindestens
20 Prozent,

über 50.000 bis zu 100.000 Einwohnern
mindestens 15 Prozent,

mehr als 100.000 Einwohnern mindestens
10 Prozent

der Bürger beträgt.

§ 4 Absatz 7 gilt entsprechend. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Rat eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der gültigen Stimmen ausspricht.

Bei Stimmengleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Ratsbeschlusses. Vor Ablauf von zwei Jahren kann er nur auf Initiative des Rates durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(9) In kreisfreien Städten können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in einem Stadtbezirk durchgeführt werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für welche die Bezirksvertretung zuständig ist. Die Absätze 1 bis 8 gelten entsprechend mit der Maßgabe, daß

1. das Bürgerbegehren von im Stadtbezirk wohnenden Bürgern unterzeichnet sein muss,

2. bei einem Bürgerentscheid nur die im Stadtbezirk wohnenden Bürger stimmberechtigt sind,

3. die Bezirksvertretung mit Ausnahme der Entscheidung nach Absatz 6 Satz 1 an die Stelle des Rates tritt.

c) Absatz 11 wird wie folgt gefasst:

„Das für Kommunales zuständige Ministerium regelt durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids. Die Rechtsverordnung regelt insbesondere die nötigen technischen Verfahren, welche die Authentizität der elektronisch übermittelten Zeichnungen gewährleistet. Dabei sind die § 32 Abs. 6, § 34a und § 41 der Kommunalwahlordnung zu berücksichtigen.“

(10) Das für Kommunales zuständige Ministerium kann durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids regeln. Dabei sind die § 32 Abs. 6, § 34a und § 41 der Kommunalwahlordnung zu berücksichtigen.

Artikel 3 **Änderung der Kreisordnung** **für das Land Nordrhein-Westfalen**

Die „Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen“ vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 646), das zuletzt durch Gesetz vom 05. Juli 2024 (GV. NRW. S. 444) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 22 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Absatz 4 wird ein neuer Absatz 5 angefügt:

„Für die Beteiligung an einem Einwohnerantrag kann es ermöglicht werden, die Unterschrift durch eine elektronische Zeichnung zu ersetzen. Eine Übermittlung der Daten an die Meldebehörden zum Zwecke der Prüfung

Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW)

§ 22 **Einwohnerantrag**

(1) Einwohner, die seit mindestens drei Monaten im Kreis wohnen und das 14. Lebensjahr vollendet haben, können beantragen, daß der Kreistag über eine bestimmte Angelegenheit, für die er gesetzlich zuständig ist, berät und entscheidet.

(2) Der Antrag muß in Textform eingereicht werden. Er muß ein bestimmtes Begehren und eine Begründung enthalten. Er muß bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten. Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Einwohnern bei der Einleitung eines Einwohnerantrages behilflich.

(3) Ein Einwohnerantrag muss von mindestens 4 Prozent der Einwohner unterzeichnet sein, höchstens jedoch von 8 000 Einwohnern. § 4 Absatz 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 666) in der jeweils geltenden Fassung gilt entsprechend.

(4) Jede Liste mit Unterzeichnungen muß den vollen Wortlaut des Antrags enthalten. Eintragungen, welche die Person des Unterzeichners nach Namen, Vornamen, Geburtsdatum und Anschrift nicht zweifelsfrei erkennen lassen, sind ungültig. Die Angaben werden vom Kreis geprüft.

des Beteiligungsrechts im Sinne des § 22 Absatz 1 ist zulässig.“

- b) Die bisherigen Absätze 5 bis 8 werden zu Absätzen 6 bis 9.

(5) Der Antrag ist nur zulässig, wenn nicht in derselben Angelegenheit innerhalb der letzten zwölf Monate bereits ein Antrag gestellt wurde.

(6) Die Voraussetzungen der Absätze 1 bis 5 müssen im Zeitpunkt des Eingangs des Antrags beim Kreis erfüllt sein.

(7) Der Kreistag stellt unverzüglich fest, ob der Einwohnerantrag zulässig ist. Er hat unverzüglich darüber zu beraten und zu entscheiden, spätestens innerhalb von vier Monaten nach seinem Eingang. Den Vertretern des Einwohnerantrags soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Kreistagsitzung zu erläutern.

- c) Absatz 9 wird wie folgt neu gefasst:

„Das für Kommunales zuständige Ministerium regelt durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Einwohnerantrags. Die Rechtsverordnung regelt insbesondere die nötigen technischen Verfahren, welche die Authentizität der elektronisch übermittelten Zeichnungen gewährleisten.“

(8) Das für Kommunales zuständige Ministerium kann durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Einwohnerantrags regeln.

2. § 23 wird wie folgt geändert:

§ 23

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

(1) Die Bürger der kreisangehörigen Gemeinden können beantragen (Bürgerbegehren), daß sie anstelle des Kreistags über eine Angelegenheit des Kreises selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Der Kreistag kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder beschließen, dass über eine Angelegenheit des Kreises ein Bürgerentscheid stattfindet (Kreistagsbürgerentscheid). Absatz 2 Satz 1 sowie die Absätze 5, 7, 8 und 9 gelten entsprechend.

(2) Das Bürgerbegehren muss in Textform eingereicht werden und die zur Entscheidung zu bringende Frage sowie eine

Begründung enthalten. Es muss bis zu drei Bürger der zum Kreis gehörenden Gemeinden benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Vertretungsberechtigte). Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, teilen dies der Verwaltung in Textform mit. Die Verwaltung ist in den Grenzen ihrer Verwaltungskraft ihren Bürgern bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens behilflich. Sie teilt den Vertretungsberechtigten in Textform eine Einschätzung der mit der Durchführung der verlangten Maßnahme verbundenen Kosten (Kostenschätzung) mit. Die Kostenschätzung der Verwaltung ist bei der Sammlung der Unterschriften nach Absatz 4 anzugeben. Wenn die Kostenschätzung nach Satz 5 vorliegt, können die Vertretungsberechtigten nach Satz 2 beantragen zu entscheiden, ob das Bürgerbegehren mit Ausnahme der Voraussetzungen des Absatzes 4 zulässig ist. Der Antrag ist in der gemäß § 22 Absatz 4 vorgeschriebenen Form einschließlich der zur Entscheidung zu bringenden Frage, der Begründung sowie der anzugebenden Kostenschätzung vorzulegen und von den Vertretungsberechtigten sowie mindestens 25 Bürgern zu unterzeichnen. Über den Antrag hat der Kreistag innerhalb von acht Wochen zu entscheiden. Der Kreistag kann in der Hauptsatzung die Entscheidung über den Antrag nach Satz 7 auf den Kreisausschuss übertragen, der ebenfalls innerhalb von acht Wochen zu entscheiden hat. Absatz 6 Satz 3 und 6 gilt entsprechend.

(3) Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Kreistags, muß es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Beschlusses eingereicht sein. Gegen den Beschluß, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag. Nach der Mitteilung nach Absatz 2 Satz 3 ist der Ablauf der Fristen aus Satz 1 und Satz 2 bis zur Mitteilung der Verwaltung nach Absatz 2 Satz 5 gehemmt. Nach einem Antrag nach Absatz 2 Satz 7 ist der Ablauf der Fristen aus Satz 1 und Satz 2 bis zur Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 gehemmt.

(4) Ein Bürgerbegehren muss in einem Kreis

bis 200 000 Einwohner	von 5 %
mit mehr als 200 000 Einwohnern,	
aber nicht mehr als 500 000 Einwohnern	von 4 %,
mit mehr als 500 000 Einwohnern	von 3 %

der Bürger der kreisangehörigen Gemeinden unterzeichnet sein.

Maßgeblich ist die bei der letzten allgemeinen Kommunalwahl festgestellte Zahl der Wahlberechtigten. Für die Zahl der Einwohner gilt § 4 Absatz 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der jeweils geltenden Fassung entsprechend. Nach Absatz 2 Satz 8 erfolgte Unterzeichnungen sind anzurechnen. Die Angaben werden vom Kreis geprüft. Im übrigen gilt § 22 Abs. 4 entsprechend.

- a) Dem Absatz 4 wird ein Absatz 5 angefügt:

„Für die Beteiligung an einem Bürgerbegehren kann es ermöglicht werden, die Unterschrift durch eine elektronische Zeichnung zu ersetzen. Eine Übermittlung der Daten an die Meldebehörden zum Zwecke der Prüfung des Beteiligungsrechtes im Sinne des § 21 Abs. 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen ist zulässig.“

- b) Die bisherigen Absätze 5 bis 9 werden zu den Absätzen 6 bis 10.

(5) Ein Bürgerbegehren ist unzulässig über

1. die innere Organisation der Kreisverwaltung,
2. die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Kreistages, der Mitglieder des Kreisausschusses und der Mitglieder der Ausschüsse sowie der Bediensteten des Kreises,
3. die Haushaltssatzung, die Eröffnungsbilanz, den Jahresabschluss und den Gesamtabschluss des Kreises (einschließlich der Wirtschaftspläne und des Jahresabschlusses der Eigenbetriebe) sowie die kommunalen Abgaben und die privatrechtlichen Entgelte,

4. Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind.

Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten zwei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist.

(6) Der Kreistag stellt unverzüglich fest, ob das Bürgerbegehren zulässig ist. Liegt bereits eine Entscheidung nach Absatz 2 Satz 9 oder Satz 10 vor, so entscheidet der Kreistag lediglich darüber, ob die Voraussetzungen des Absatzes 4 vorliegen. Gegen die ablehnende Entscheidung des Kreistages können nur die Vertreter des Bürgerbegehrens nach Absatz 2 Satz 2 einen Rechtsbehelf einlegen. Entspricht der Kreistag dem zulässigen Bürgerbegehren nicht, so ist innerhalb von drei Monaten nach der Entscheidung nach Satz 1 oder Satz 2 ein Bürgerentscheid durchzuführen. Entspricht der Kreistag dem Bürgerbegehren, so unterbleibt der Bürgerentscheid. Den Vertretern des Bürgerbegehrens soll Gelegenheit gegeben werden, den Antrag in der Sitzung des Kreistags zu erläutern. Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach Satz 1 oder Satz 2 abschließend festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Kreisorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen des Kreises hierzu bestanden (Sperrwirkung des zulässigen Bürgerbegehrens).

(7) Bei einem Bürgerentscheid kann über die gestellte Frage nur mit Ja oder Nein abgestimmt werden. Die Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit in Kreisen mit bis zu 200.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent, über 200.000 bis zu 500.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent, mehr als

500.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent der Bürger beträgt.

§ 4 Absatz 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen gilt entsprechend. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Sollen an einem Tag mehrere Bürgerentscheide stattfinden, hat der Kreistag eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen in einer miteinander nicht zu vereinbarenden Weise beantwortet werden (Stichentscheid). Es gilt dann diejenige Entscheidung, für die sich im Stichentscheid die Mehrheit der gültigen Stimmen ausspricht. Bei Stimmgleichheit im Stichentscheid gilt der Bürgerentscheid, dessen Frage mit der höchsten Stimmenzahl mehrheitlich beantwortet worden ist.

(8) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Kreistagsbeschlusses. Vor Ablauf von zwei Jahren kann er nur auf Initiative des Kreistags durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

- c) Der Absatz 10 wird wie folgt gefasst:

„Das für Kommunales zuständige Ministerium regelt durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids. Die Rechtsverordnung regelt insbesondere die nötigen technischen Verfahren, welche die Authentizität der elektronisch übermittelten Zeichnungen gewährleisten.“

(9) Das für Kommunales zuständige Ministerium kann durch Rechtsverordnung das Nähere über die Durchführung des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids regeln.

Artikel 4

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.

Begründung

Allgemeiner Teil

Unsere Demokratie steht unter Druck. Sie wird gleichermaßen von der Gleichgültigkeit vieler und dem Extremismus einiger herausgefordert. Es ist daher von zentraler Bedeutung, die liberale Demokratie aktiv zu gestalten, sie fortzuentwickeln und entschieden zu verteidigen.

Die Digitalisierung ist eine der größten Chancen unserer Zeit. Wie wir diesen Wandel gestalten, wird unser Leben nachhaltig prägen. Auch die staatlichen Strukturen und unsere Gesellschaft müssen gezielt digitalisiert werden – mit dem Ziel, die individuellen Chancen für jede und jeden zu erweitern.

Was früher ausschließlich persönlich und vor Ort möglich war, lässt sich heute digital erledigen. Ob Bankgeschäfte, Einkäufe oder Unterhaltung – vieles kann bequem von jedem beliebigen Ort mit einem digitalen Endgerät abgewickelt werden. Die Digitalisierung kann auch unserer Demokratie wichtige Impulse geben. Besonders die Formen der direkten Demokratie bergen hier erhebliches Potenzial.

Das Sammeln von Unterschriften ist ein fester Bestandteil der Volksinitiativen und Volksbegehren sowie der Einwohneranträge und Bürgerbegehren. Nachdem die Initiatorinnen und Initiatoren die Unterschriften gesammelt haben, muss der Staat jeweils prüfen, ob die Unterzeichnenden beteiligungsberechtigt sind. Diese Überprüfung erfolgt durch ein aufwändiges Verfahren. Erst danach wird das Parlament oder die Kommunalvertretung mit dem Anliegen befasst, oder es kommt zu einer direkten Entscheidung durch die Bürgerinnen und Bürger.

Mit dem Gesetzentwurf soll das Verfahren vereinfacht werden: Bürgerinnen und Bürger, die einen Einwohnerantrag, ein Bürgerbegehren, eine Volksinitiative oder ein Volksbegehren unterstützen möchten, sollen dies künftig auch digital tun können – in Form einer elektronischen Zeichnung. Diese kann bequem über das eigene Endgerät erfolgen, etwa mittels der Deutschland-ID des Personalausweises oder der Elster-ID. Bürgerinnen und Bürger der EU und des Europäischen Wirtschaftsraums haben mit der eID-Karte ebenfalls die Möglichkeit, elektronisch zu zeichnen.

Die Möglichkeit zur digitalen Teilnahme unterstützt drei wesentliche Ziele:

- Die elektronische Zeichnung ermöglicht eine breitere Beteiligung.
- Sie spart erhebliche Kosten beim Staat.
- Sie stärkt die politische Teilhabe, da direkte demokratische Beteiligungsmöglichkeiten es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich stärker und unmittelbarer in die politische Willensbildung einzubringen, was wiederum die Akzeptanz politischer Entscheidungen insgesamt erhöht.

Damit die Bürgerinnen und Bürger ihre elektronische Zeichnung einreichen können, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein:

Für die elektronische Zeichnung gelten dieselben Standards wie für die analoge Unterschrift. Die Unterstützerinnen und Unterstützer müssen sich individuell elektronisch ausweisen können, beispielsweise mit der Deutschland-ID des Personalausweises oder der Elster-ID. Zudem

muss die Zeichnung in gesicherter Form erfolgen. Das Stimmgeheimnis muss gewahrt bleiben, und der Datenschutz muss umfassend gewährleistet sein.

Die elektronische Zeichnung ermöglicht eine breitere Beteiligung

Wenn die Sammlung der Unterschriften auch digital durch elektronische Zeichnungen erfolgen kann, ergeben sich für die Bürgerinnen und Bürger zahlreiche Vorteile:

- Mehr Menschen können sich beteiligen. Bisher müssen Unterstützerinnen und Unterstützer persönlich zu einem Stand gehen, um zu unterschreiben. Arbeitszeiten passen oft nicht, manche Personen können aufgrund körperlicher Einschränkungen den Stand nicht erreichen, und andere haben Vorbehalte, in der Öffentlichkeit – etwa in der Fußgängerzone – zu unterschreiben.
- Die politische Debatte gewinnt an Qualität. Bürgerinnen und Bürger können sich intensiver informieren, bevor sie über eine Unterstützung entscheiden, wenn sie dies bequem am Computer tun. Denn die politische Diskussion findet heute sowohl analog als auch digital statt.
- Für die Initiatorinnen und Initiatoren von Einwohneranträgen, Bürgerbegehren, Volksinitiativen und Volksentscheiden wird die Organisation einfacher. Sie erhalten mehr Optionen für die Sammlung der Unterstützungsbekundungen und können gezielter priorisieren. So können sie zusätzliche Informationsangebote schaffen.
- Die Demokratie wird widerstandsfähiger gegenüber äußeren Einflüssen. Naturkatastrophen, extreme Wetterlagen oder eine Pandemie können die herkömmliche Unterschriftensammlung erheblich beeinträchtigen oder unmöglich machen. Besonders die kalte Jahreszeit stellt direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten regelmäßig vor große Probleme.
- Der Datenschutz wird erhöht. Bei der herkömmlichen Unterschriftensammlung können die persönlichen Daten der anderen Unterstützerinnen und Unterstützer auf demselben Bogen eingesehen werden. Eine elektronische Zeichnung schützt die Privatsphäre der Beteiligten besser.
- Die Umwelt wird geschützt. Die traditionelle Sammlung erfordert eine große Menge Papier für Unterschriftenbögen. Bei der elektronischen Zeichnung entfällt dieser Papieraufwand, und wertvolle Ressourcen können anderweitig genutzt werden.

Elektronische Zeichnungen sparen erhebliche Kosten beim Staat

Sobald die Initiatorinnen und Initiatoren Unterschriften gesammelt haben, muss der Staat überprüfen, ob diese authentisch sind. Dieser Prozess ist sehr aufwändig: Die Beschäftigten der Verwaltung vergleichen die Namen der Unterzeichnenden mit dem örtlichen Melderegister. Nur wenn die Personen die gesetzlichen Anforderungen erfüllen und beteiligungsberechtigt sind, wird die Unterschrift als gültig anerkannt. Anschließend bestätigen die Beschäftigten der Verwaltung den Unterschriftenbogen mit eigener Unterschrift und einem Siegel.

Wenn sich die Bürgerinnen und Bürger jedoch eigenständig mittels elektronischer Zeichnung authentifizieren (etwa mit der Deutschland-ID des Personalausweises), entfällt dieser aufwändige Arbeitsschritt für den Staat vollständig.

Die FDP-Landtagsfraktion hat die Landesregierung befragt, welche Arbeitszeit und Lohnkosten bei der herkömmlichen Prüfung analoger Unterschriften entstehen.³

Zwar sind den Kommunen die exakten Kosten nicht bekannt, aber acht befragte Kommunen schätzen, dass die Prüfung von 100 Unterschriften etwa 100 bis 150 Minuten in Anspruch nimmt.

Ein Beispiel aus dem Jahr 2019 zeigt die Kosten für das Land bei der Prüfung einer Volksinitiative. Die Initiative „Aufbruch Fahrrad“ reichte rund 200.000 Unterschriften ein.⁴ Dabei fielen folgende Kosten an:

- Die Beschäftigten der Landesverwaltung benötigten schätzungsweise 5.200 Arbeitsstunden, um die Unterschriften zu prüfen.
- Das entspricht etwa drei Vollzeitkräften, die ein Jahr lang ausschließlich mit der Prüfung von Unterschriften beschäftigt wären.
- Für Sach- und Lohnkosten gab das Land nach eigener Schätzung 240.000 Euro aus.
- Demnach verursacht jede geprüfte Unterschrift Kosten in Höhe von etwa 1,40 Euro.

Im Vergleich zu anderen verfügbaren Zahlen scheint die Bearbeitung dieses Fallbeispiels kostengünstig gewesen zu sein. Das Bundesland Berlin ließ die Kosten für die Prüfung analoger Unterschriften überprüfen.⁵

- Jährlich müssen dort etwa 200.000 Unterschriften manuell geprüft werden.
- Die Kosten pro geprüfte Unterschrift belaufen sich laut Kostenrechnung der letzten Jahre auf zwei bis drei Euro pro Unterschrift.
- Insgesamt entstehen dadurch Kosten von rund 400.000 bis 600.000 Euro pro Jahr.

Durch die Digitalisierung der Unterschriftensammlung ist zu erwarten, dass die Anzahl von eingereichten Begehren steigen wird, was auf Seiten besonders der kommunalen Verwaltungen zusätzlichen Aufwand auslösen kann (Auswertung, Vorbereitung von Stellungnahmen etc). Um eine effiziente Bearbeitung der digital eingereichten Bürgerbegehren zu gewährleisten, muss den Kommunen eine technische Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden, die eine digitale Verarbeitung, Verwaltung und Auswertung der Begehren ermöglicht. Die Beteiligungsplattform [beteiligung.nrw](#) bietet für diese Backoffice-Komponente einen guten Ansatzpunkt und sollte in diese Richtung weiterentwickelt werden. Die Kosten trägt das Land.

Stärkung der Akzeptanz politischer Entscheidung

Die Möglichkeit, sich direkt an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, stärkt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie. Indem ihnen durch elektronische Zeichnungen der Zugang zu direktdemokratischen Verfahren erleichtert wird, können sich mehr Menschen aktiv in die politische Willensbildung einbringen. Diese direkte Beteiligung

³ Landtag NRW: Antwort zur Kleinen Anfrage „Welche Kosten entstehen im Rahmen des Verfahrens einer Volksinitiative?“, 11.08.2023, Drucksache 18/5344, Seite 3.

⁴ Ebd., Seite 2f.

⁵ Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin: Pro3D. Ergebnisbericht Teil 1. Anforderungen, Machbarkeit, Sollprozess, 03.06.2020, Seite 13.

schaft das Gefühl, dass politische Entscheidungen nicht „über die Köpfe hinweg“ getroffen werden, sondern dass jede Stimme zählt. Dadurch wird nicht nur die Legitimität des Verfahrens gestärkt, sondern auch die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen in der breiten Öffentlichkeit erhöht. Menschen, die sich aktiv einbringen können, stehen politischen Ergebnissen tendenziell aufgeschlossener gegenüber, weil sie das Verfahren als fair und transparent empfinden.

Der Einsatz der Deutschland-ID gewährleistet die Richtigkeit der abgegebenen Unterstützungsbekundungen. Im Gegensatz zu Systemen, in denen die Daten von den Unterstützerinnen und Unterstützern manuell eingegeben werden (z.B. selbst eingerichtete Systeme), verhindert die Deutschland-ID, dass Unstimmigkeiten oder Abweichungen zwischen den Eintragungen und dem Melderegister auftreten. Das Verfahren bietet dadurch eine höhere Genauigkeit und Verlässlichkeit.

Zusätzlich sorgt die Nutzung der Deutschland-ID für eine gesteigerte Akzeptanz in der Öffentlichkeit, da die Bürgerinnen und Bürger mehr Vertrauen in die Korrektheit, Echtheit und den Umfang der gesammelten Unterstützung haben. Die digitale Verifikation vermittelt Sicherheit und Transparenz, was entscheidend zur breiten Anerkennung des Verfahrens beiträgt.

Allerdings nutzen nicht alle Bürgerinnen und Bürger die Deutschland-ID. Zudem gibt es in unserer Gesellschaft nach wie vor eine so genannte „Digitale Kluft“ zwischen jenen, die mit digitalen Technologien intuitiv und ganz natürlich umgehen, und jenen, die weitgehend analog leben wollen. Bei der Einführung digitaler Beteiligungsformaten ist daher wichtig, dass sich auch diese Personen weiterhin beteiligen können. Deswegen soll die digitale Unterschriftensammlung die bisherige analoge Unterschriftensammlung lediglich ergänzen.

Auf den Erfahrungen anderer Bundesländer und Staaten aufbauen

Einige Bundesländer haben bereits wertvolle Erfahrungen mit der elektronischen Zeichnung bei Volksinitiativen und Bürgerbegehren gesammelt, auf die wir in Nordrhein-Westfalen aufbauen können.

Der Innensenat des Landes Berlin hebt die Vorteile wie folgt hervor: „Herauszuheben ist insbesondere die zu erwartende deutliche Entlastung der Ämter für Bürgerdienste aufgrund des voraussichtlich weitgehenden Wegfalls händischer Unterschriftenprüfungen“.⁶ Die Bürgerämter hätten dann mehr Zeit, sich um die Belange der Bürgerinnen und Bürger zu kümmern.

In Schleswig-Holstein ist es bereits möglich, Unterstützung für landesweite Volksinitiativen digital zu sammeln. Im „Volksabstimmungsgesetz“ regelt der § 6a die Online-Eintragung. Im Jahr 2021 hat die Landesregierung – unter Mitwirkung der FDP – die notwendige Rechtsverordnung verabschiedet und das entsprechende Onlineportal freigeschaltet.

Auch für Nordrhein-Westfalen bedarf es einer Anbindung an ein Onlineportal. Als Vorbild kann auch das Serviceportal des Landes Schleswig-Holstein⁷ dienen. Auf dieser Plattform können Bürgerinnen und Bürger ihre Anliegen einbringen, die anschließend von anderen unterstützt werden können. Zur Authentifizierung nutzen die Unterstützerinnen und Unterstützer beispielsweise die Deutschland-ID des Personalausweises oder die Elster-ID.

⁶ Senatsverwaltung für Inneres und Sport Berlin: Pro3D. Ergebnisbericht Teil 1. Anforderungen, Machbarkeit, Sollprozess, 03.06.2020, Seite 26f.

⁷ Serviceportal Schleswig-Holstein: Volksinitiativen, ohne Datum, abrufbar unter: <https://serviceportal.schleswig-holstein.de/Verwaltungsportal/Service/Entry/PARTIBUERG> (letzter Zugriff: 04.12.2024).

Diese Erfahrungen bieten wertvolle Anknüpfungspunkte für eine digitale Lösung in Nordrhein-Westfalen. Erst kürzlich berichtete das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung in der Presseinformation 540/07/2024 über die Einführung des Portals „Beteiligung NRW“. Es erscheint daher sinnvoll und sachgerecht, auch die digitale Beteiligung an Volksinitiative und Volksbegehren und sowie Einwohneranträgen und Bürgerbegehren über das Portal „Beteiligung NRW“ zu ermöglichen. Diese Plattform bietet bereits die Grundlage für eine digitale Bürgerbeteiligung und könnte durch eine Erweiterung zur Implementierung der in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen genutzt werden. Eine erweiterte Nutzung dieser bestehenden Infrastruktur könnte die Effizienz und Reichweite der digitalen Bürgerbeteiligung erhöhen und Synergien mit bereits bestehenden Systemen schaffen. Dabei sind offene Standards und Schnittstellen von besonderer Bedeutung. Denn diese garantieren, dass auch andere Bundesländer in ähnlicher Weise wie Nordrhein-Westfalen ihre Beteiligungsformate digitalisieren können.

Wie die digitalen Verfahren ausgestaltet werden und die Authentizität der elektronischen Zeichnungen gewährleistet wird, überantwortet der Landtag den zuständigen Ministerien durch Verordnungsermächtigung in § 33 VIVBVEG, und den §§ 25, 26 GO NRW sowie §§ 22, 23 KrO NRW.

Auch im Ausland gibt es einige Beispiele aus der Praxis.

Die Europäischen Kommission hat mit der Europäischen Bürgerinitiative ein ähnlich gelagertes Instrument zur Beteiligung der Bürgerschaft geschaffen. Zwar hat sie eine andere Stellung im Gesetzgebungsverfahren. Die digitale Infrastruktur der EU-Kommission kann jedoch beispielhaft sein.

Lettland und Finnland nutzen die digitale Unterstützungssammlung bereits. Ähnlich wie bei der Europäischen Bürgerinitiative können staatliche Portale zur Unterschriftensammlung genutzt werden. Die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich mit der online ID-Nummer ihrer Bank.⁸

In der Schweiz nutzt das Kanton Schaffhausen seit 2021 ein Äquivalent der Deutschland-ID, um die lokale Demokratie mit den digitalen Instrumenten weiterzuentwickeln. Andere Kantone diskutieren diesen Weg unter dem Schlagwort „E-Collecting“.⁹

Zu Artikel 1 – Änderungen des Gesetzes zu Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

Zu §§ 1, 6, 11 und 18b – Ermöglichung der elektronischen Zeichnung, Datenschutz, Verweis auf Verordnungsermächtigung

Die neue Fassung von § 6 Absatz 2 ermöglicht eine elektronische Zeichnung für Volksinitiativen und Volksbegehren. Die Formulierung orientiert sich an § 6a des Volksabstimmungsgesetzes von Schleswig-Holstein, welcher ebenfalls die so genannte „Online-Eintragung“ regelt. Art. 67 Absatz 2 Satz 1 der Landesverfassung NRW steht dem nicht entgegen (vgl. zum parallel formulierten Art. 48 Abs. 1 Satz 3 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein: Schulz in: Becker/Brüning/Ewer/Schliesky, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Auflage 2021, Art. 48, Rdnr. 29; zur Entbehrlichkeit der eigenhändigen Namenszeichnung vgl. BVerwG

⁸ Mehr Demokratie NRW: E-Collecting, ohne Datum, abrufbar unter: <https://nrw.mehr-demokratie.de/hintergrundinfos/meinungen/e-collecting> (letzter Zugriff: 04.12.2024).

⁹ Ebd.

NVwZ, 2021, 1061 (1064)). Aus dem Zusammenhang zu Absatz 2 Satz 2 („Beteiligungsrechts im Sinne des § 1 des Landeswahlgesetzes“) ergibt sich, dass nicht nur die Unterschrift, sondern die Eintragung insgesamt inklusive der weiteren Angaben nach § 1 Absatz 3 Nummer 4 (i.V.m. § 18a Absatz 1 Satz 2) VIVBVEG elektronisch zu erfassen sind (vgl. Friedersen in PdK Schleswig-Holstein, Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid, Erl. zu § 6a).

Das digitale Verfahren soll die Abgabe von Unterstützungsbekundungen vereinfachen und die Bürgerinnen und Bürger in die Lage versetzen, sich einfacher an Volksinitiativen und Volksbegehren zu beteiligen. Dies trägt zur Modernisierung und Vereinfachung des demokratischen Beteiligungsverfahrens bei und erleichtert es den Bürgerinnen und Bürgern, sich aktiv einzubringen.

Die bisher bestehenden Regelungen betreffen die sogenannte „freie Unterschriftensammlung“ für Volksinitiativen und Volksbegehren, bei der Initiatorinnen und Initiatoren mit analogen Unterschriftsbögen öffentlich für ihr Anliegen werben. Mit den hier vorgeschlagenen Änderungen wird diese traditionelle Form der Unterschriftensammlung um die Möglichkeit der elektronischen Zeichnung ergänzt.

Die Vertrauenspersonen der Initiativen haben künftig die Möglichkeit zu veranlassen, dass die Unterschrift durch eine elektronische Zeichnung ersetzt werden kann. Das Land stellt hierfür eine Onlineplattform zur Verfügung, die es den Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht, ihre Unterstützung digital und sicher zu erklären.

Mit Blick auf den Datenschutz wird eine klare Rechtsgrundlage geschaffen, die es erlaubt, die im Rahmen der Online-Eintragung erfassten personenbezogenen Daten für die Überprüfung an die Meldebehörden weiterzuleiten. Damit wird sichergestellt, dass die Überprüfung der Beteiligungsberechtigung der Unterzeichnenden ordnungsgemäß und datenschutzkonform erfolgt. Das für Inneres zuständige Ministerium wird per Verordnung ermächtigt, die Details der Aufbewahrung und Vernichtung dieser personenbezogenen Daten zu regeln, um den Schutz der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen.

Zu § 31 – Kosten

Anders als bei der traditionellen Unterschriftensammlung, für deren Kosten teilweise die Initiatorinnen und Initiatoren aufkommen, trägt das Land bei der elektronischen Zeichnung die Kosten für die Bereitstellung und den Betrieb des Onlineportals.

Zu § 33 – Rechtsverordnungsermächtigung

Mit der Änderung des § 33 wird das Innenministerium ermächtigt und verpflichtet, durch eine Rechtsverordnung die Details zur Nutzung des landeseigenen Onlineportals und der elektronischen Zeichnung zu regeln. Dabei sind drei wesentliche Voraussetzungen zu erfüllen:

- Gleichwertigkeit der formalen Anforderungen: Für die elektronische Zeichnung müssen die gleichen formalen Anforderungen gelten wie für die herkömmliche Unterschriftensammlung. Dadurch wird sichergestellt, dass die Integrität des Verfahrens gewahrt bleibt und die Anforderungen an die Validität der Unterstützungserklärungen einheitlich sind.
- Elektronische Identifikation: Die Unterstützerinnen und Unterstützer müssen sich elektronisch identifizieren können. Hierfür stehen beispielsweise die Deutschland-ID des

Personalausweises oder die Elster-ID zur Verfügung. Dies gewährleistet eine sichere und nachvollziehbare Identifizierung der Unterzeichnenden.

- Sichere Durchführung der Zeichnung: Die elektronische Zeichnung muss unter sicheren Bedingungen erfolgen. Das Stimmgeheimnis ist zu wahren, und der Datenschutz ist einzuhalten, um die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger zu schützen und das Vertrauen in das Verfahren zu fördern.

Zu Artikel 2 – Änderung der Gemeindeordnung

Zu §§ 25 und 26 – Einwohnerantrag und Bürgerbegehren auf Gemeindeebene

Mit dieser Änderung wird die Möglichkeit der elektronischen Zeichnung auch auf Gemeindeebene für den Einwohnerantrag und das Bürgerbegehren eingeführt. Zudem wird eine gesetzliche Grundlage für die Verarbeitung der dabei erhobenen personenbezogenen Daten geschaffen, um den Anforderungen des Datenschutzes gerecht zu werden.

Die Verordnungsermächtigung des für Kommunales zuständigen Ministeriums wird erweitert, und das zuvor eingeräumte Entschließungsermessen durch eine Verpflichtung zum Verordnungserlass ersetzt. Das Ministerium legt weitere Regeln für die Durchführung des Einwohnerantrags fest, insbesondere hinsichtlich der Gewährleistung der Authentizität der elektronisch übermittelten Zeichnung. Es erscheint sachlich geboten, dass sowohl die elektronische Zeichnung von direktdemokratischen Elementen auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene über das Portal „Beteiligung NRW“ erfolgt und dieselbe technische Infrastruktur (Softwarelösung) genutzt wird.

Zu Artikel 3 – Änderung der Kreisordnung

Zu §§ 22 und 23 – Einwohnerantrag und Bürgerbegehren auf Kreisebene

Die Möglichkeit der elektronischen Zeichnung wird auch für die direktdemokratischen Elemente des Einwohnerantrags und Bürgerbegehrens auf Kreisebene geregelt.

Zu Artikel 4 – Inkrafttreten

Um den erforderlichen Vorlauf für die Errichtung des Online-Portals zu ermöglichen, soll das Gesetz am 1. Januar 2027 in Kraft treten.