

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf 18-12025: Gesetz zur Einführung digitaler Bürgerbeteiligung

Dr. Mathias Großklaus

Innovation Lead Partizipative Governance, Agora Digitale Transformation

mathias.grossklaus@agoradigital.de

Berlin, 30.04.2025

Zusammenfassung

- + Dass Bürger:innen Unterstützungsunterschriften auch digital leisten können, **sollte zum Standard werden**. Der Gesetzesvorschlag ist deswegen sehr sinnvoll.
- + Das Vorhaben kann zur **Stärkung des Vertrauens in die Demokratie** beitragen. Voraussetzung dafür ist jedoch eine **niedrigschwellige Umsetzung**.
- + Insbesondere die **technische Umsetzung der Identifikations- und Authentifizierungsmöglichkeiten darf nicht zur Beteiligungshürde werden**. Die vorgeschlagenen Wege (DeutschlandID, eID, ELSTER-ID) sind jedoch grundsätzlich sehr geeignet. Ein nutzendenzentrierter Entwicklungsprozess ist geboten.
- + Eine Anwendung sollte in das **Beteiligungsökosystem** um das Landesportal „Beteiligung.NRW“ eingebunden sein. Sie sollte auf **bestehenden Softwarekomponenten** aufbauen und im Rahmen bestehender länderübergreifender Kooperationen so weiterentwickelt werden, dass sie grundsätzlich bundesweit einsetzbar ist.

Handlungsbedarf und Potenziale

Bürger:innen richten sich mit Anliegen an Staat und Verwaltung – über verschiedene Instrumente wie Volksbegehren, Volksinitiativen, Einwohneranliegen oder Bürgerbegehren. Um diesen Anliegen Nachdruck zu verleihen, werden Unterschriften gesammelt. Hier setzt der Gesetzesentwurf an und möchte eine Möglichkeit schaffen, dass dies zukünftig nicht nur über analoge Unterschriftenlisten, sondern auch über digitale Zeichnung geschehen kann.

Dass dies in Deutschland noch nicht Standard ist, ist nicht mehr zeitgemäß. Der Gesetzesentwurf ist daher sehr sinnvoll. Das Land Nordrhein-Westfalen hat die Chance, zum Vorreiter einer nutzendenfreundlichen Umsetzung zu werden.

Herleitung des Entwurfs: Bürokratieabbau braucht nutzendenfreundliche Umsetzung

Handlungsbedarf leitet der Gesetzesentwurf in erster Linie aus dem aufwändigen bürokratischen Prozess ab, der mit der Prüfung der eingereichten Unterschriftenlisten einhergeht. Die Argumentation ist nachvollziehbar. Nicht diskutiert wird die Fehleranfälligkeit klassischer Sammlungen. Zahlen aus Berlin zeigen, dass üblicherweise etwa 15% aller eingereichten analogen Unterschriften ungültig sind.¹ In der Schweiz wird eine Digitalisierung diskutiert, um dem Problem gefälschter Stimmen entgegenzuwirken.²

Dennoch ist es wichtig, dass die Möglichkeit erhalten bleibt, auf einer analogen Liste zu unterzeichnen – zumindest bis eine digitale Zeichnung erprobt ist und in der Bevölkerung weithin angenommen wird. Dadurch steht die elektronische Zeichnungsmöglichkeit jedoch aus Nutzensicht in Konkurrenz zum klassischen Verfahren: Nur wenn genügend Bürger:innen den digitalen Weg als einfacher als den Status Quo wahrnehmen, sinkt der Prüfaufwand analoger Unterschriften für die Verwaltung. Umgekehrt: eine gut umgesetzte digitale Zeichnung kann auch bei Straßensammlungen eingesetzt werden, etwa über QR-Codes.

Chancen: Es geht um eine Kommunikationsbeziehung zwischen Staat und Menschen

Das größte Potenzial des Vorhabens liegt jedoch nicht im Bürokratieabbau, sondern in der Stärkung des Demokratievertrauens. Eine kluge Umsetzung kann dafür sorgen, dass Menschen eine wenig spektakuläre, aber umso wirkmächtigere Behördenerfahrung machen. Denn wenn sich Bürger:innen mit einem Anliegen an Staat und Verwaltung richten, dann aus einer kritischen Haltung heraus. Mit Bürgerbegehren, Volksinitiativen usw. existieren geeignete Instrumente, die Umsetzung ist für Initiator:innen wie Unterstützer:innen mitunter jedoch mühselig. Man stelle sich nun die Möglichkeit digitaler Zeichnung in einer wirklich einfachen Anwendung vor: So wird spürbar, dass das Einbringen von Kritik und Verbesserungsvorschlägen gewünscht ist und nicht durch Bürokratie erschwert wird. Der Staat als Adressat macht es den Äußernden leicht.

Diese Perspektive ist auch deswegen wichtig, weil die aktuelle Debatte um Staatsmodernisierung und Stärkung des Demokratievertrauens stark output-orientiert geführt wird – über das Funktionieren des Staates, über die Bereitstellung von Dienstleistungen für Bürger:innen. Der Input von Bürger:innen jenseits von Wahlen (und die Frage, wie staatliche Stellen diesen aufnehmen) kommt dabei zu kurz. Der Gesetzesentwurf ist deswegen ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Es braucht jedoch zukünftig eine grundsätzlichere Auseinandersetzung mit den vielen weiteren Formen (digitaler) Partizipation: sowohl aus Demokratiesicht, als auch für effizienteres Regieren durch die bessere Einbindung von Bürger:innenperspektiven in den Politikprozess.

Wirkung: Mehr Partizipation kommt nicht von allein

Es wurde bereits deutlich: die gewünschten Effekte des Gesetzesentwurfs lassen sich nicht allein durch die grundsätzliche Möglichkeit erzielen, Initiativen und Begehren digital zu zeichnen. Einerseits braucht es eine niedrigschwellige Anwendung. Zum anderen ändert sich das Verhalten von Menschen langsam. Und auch dass die politische Debatte durch die digitale Zeichnungs-

¹ Die Landesabstimmungsleiterin Berlin. (2011). *Direkte Demokratie in Berlin*

² Wüstholtz, F. (2024, 4. September). *Unterschriften digital sammeln: Darum gehts nicht vorwärts*. Beobachter

möglichkeit an Qualität gewinnt, wie es der Entwurf erhofft, wird nicht automatisch passieren. Dafür braucht es die Bereitschaft staatlicher Stellen, sich in entsprechende (Online-) Debatten aktiv einzubringen.

Dass sich politische Partizipation auf diese Weise beleben lässt, zeigt aber der Blick nach Österreich: Seit 2018 können dort Volksbegehren mithilfe von ID-Austria oder eID online gezeichnet werden. Seitdem haben sich die Volksbegehren pro Jahr erhöht, es gab (absolut) mehr erfolgreich umgesetzte Volksinitiativen, während relativ gesehen weniger Initiativen erfolgreich waren. Über drei Viertel der Stimmen wurden online abgegeben. Vor 2018 haben vor allem große Organisationen (Gewerkschaften, Parteien) initiiert, nun sind es vermehrt kleinere Gruppen. Diese Empirie zeigt auch, dass zwar mehr Initiativen eingebracht werden, Sorgen vor einer etwaigen „Initiativenflut“ durch Online-Zeichnungsmöglichkeit aber unbegründet sind.

Technische Umsetzung

Identifikationsverfahren sind sinnvoll, dürfen aber nicht zur Beteiligungshürde werden

Es ist ein sinnvoller Ansatz, zur Identifikation bzw. zur Authentifizierung auf die DeutschlandID, Elster-ID oder eID³ zu setzen. So wird bestehende staatliche Infrastruktur genutzt, die technisch anschlussfähig ist und für andere Verfahren genutzt wird bzw. genutzt werden kann. Das passt zum „Government-as-a-Platform“-Gedanken.⁴ Der Entwurf hebt hervor, dass über diese Identifikationsverfahren Unstimmigkeiten mit dem Melderegister verhindert werden können.

Genauigkeit und Verlässlichkeit müssen aber mit der Nutzendenerfahrung abgewogen werden. Wie oben bereits argumentiert: der digitale Weg muss für die Menschen weniger aufwändig sein als der analoge. Die Europäische Union hat gute Gründe dafür, beim Instrument der Europäischen Volksinitiative auf eine einfache Formulareingabe zu setzen.

Denn in der Breite angekommen sind die genannten Identifikationsverfahren noch nicht – auch wenn die Nutzung steigt: So verwenden (Stand 2024) etwa 4 Millionen Menschen die BundID (zukünftig DeutschlandID).⁵ 22% der Bevölkerung haben die eID zumindest schon einmal genutzt. Ohne gute UX (Nutzendenerfahrung) droht dies zur Beteiligungshürde zu werden. So geben in einer repräsentativen Befragung 24% der Menschen an, Online-Leistungen des Staates wieder abgebrochen zu haben, weil eine elektronische Identifikation eine Voraussetzung war und zu kompliziert erschien. 52% nennen dies als Grund, E-Government-Angebote nicht zu nutzen bzw. nicht häufiger zu nutzen.⁶

³ Es ist ein pragmatischer Weg, dass die Nutzung der eID hier gesondert im Landesrecht geregelt wird, also nicht über die sehr enge eIDAS-Verordnung vollumfänglich eingebunden ist, sondern auf die konkrete Anwendung bezogen. Das ist ein pragmatischer Weg, aber eben auch kontextgebunden. Dies könnte für den Bund und andere Länder zum Modell werden, wenn es technisch und organisatorisch sauber aufgesetzt wird.

⁴ Mahendran, T. (2024). *Zentral finanzieren, gemeinsam steuern, einzeln profitieren: Zentralisierung als Weg zur digitalen Verwaltung*. Agora Digitale Transformation

⁵ Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2024). *BundID erreicht wichtige Wegmarke: Über 4 Millionen Nutzerkonten*

⁶ Initiative D21 & Technische Universität München. (2024). *eGovernment MONITOR 2024*

Dazu kommt, dass die (wahrgenommene) Hürde nach Nutzungsgruppen variiert: Menschen mit niedriger formaler Bildung nutzen den Online-Ausweis deutlich seltener als solche mit hoher (17% vs. 32%); Frauen seltener als Männer (15% vs 28%).⁷ Die Möglichkeit der Zeichnung mittels eines ELSTER-Zertifikats ist sinnvoll, dennoch ist auch dies hochschwierig. Es ist wichtig, dass die Möglichkeit der Zeichnung für nicht-deutsche Staatsangehörige ebenso einfach ist (sofern Sie zur Zeichnung berechtigt sind).

Umgekehrt kann eine niedrigschwellig gestaltete Umsetzung der diskutierten Identifikationsverfahren zum Mittel werden, deren Bekanntheit, Nutzung und Akzeptanz zu erhöhen. Dazu kommt, dass eine solche Identifikation den „demokratischen Charakter“ einer Online-Zeichnung unterstreichen kann: als kurzes Innehalten, eben weil sich der Prozess von der Dateneingabe beim Online-Shopping unterscheidet. Mehr als ein kurzes Innehalten darf es aber nicht sein.

Nutzendenzentrierte Entwicklung ist eine Erfolgsvoraussetzung

Weil der Zielkonflikt zwischen Zugänglichkeit, Sicherheit und Verlässlichkeit des Verfahrens nicht aufzulösen ist, müssen die Bedarfe und Anforderungen unterschiedlicher Bevölkerungs-, bzw. Nutzengruppen (nicht: Bürger:innen in ihrer Gesamtheit) im Prozess immer wieder abgefragt werden. Ebenso sind die umsetzenden Verwaltungen zentrale Zielgruppen, die in die Entwicklung einbezogen werden müssen. Grundlage könnte der „Servicestandard für die digitale Verwaltung“ (DIN SPEC 66336)⁸ sein. So wird frühzeitig klar, ob eine entstehende Lösung auch tatsächlich genutzt werden würde – insbesondere von weniger technisch bzw. beteiligungsaffinen Menschen.⁹ Dies betrifft nur nicht die oben diskutierten Fragen der Identifikation, sondern auch die Auffindbarkeit und Zugänglichkeit der Webseite (Barrierefreiheit, einfache Sprache, Erklärungen, Benutzendenführung, Fehlermanagement). Keinesfalls sollte eine Lösung rein aus technischer bzw. aus Verwaltungsperspektive entwickelt werden oder das Feedback von Nutzer:innen nur am Ende (oder ganz zu Beginn) des Prozesses eingeholt werden.

Lebendige Beteiligung braucht ein standardisiertes Beteiligungsökosystem

Menschen unterscheiden nicht streng zwischen verschiedenen Formen, ihre Anliegen an „den Staat“ zu kommunizieren: Bürgerbegehren, E-Mail an das Info-Postfach der Verwaltung, Eingabe im Mängelmelder oder Beitrag im Ideenforum der Kommune liegen nah beieinander. Verwaltungen hingegen unterscheiden sehr genau zwischen solchen Beteiligungsformen und den entsprechenden Prozessen. In der Praxis führt dies zu einer zersplitterten Landschaft von (Online-) Beteiligungsmöglichkeiten: Für jedes Anliegen müssen Menschen eine separate Webseite ansteuern. Unsere Analyse der (kommunalen) Beteiligungslandschaft hat gezeigt, dass dies eine zentrale Beteiligungshürde ist – neben kompliziertem Anwendungsdesign und mangelnder Responsivität staatlicher Stellen.¹⁰

⁷ ebd., FN 6

⁸ Bundesministerium des Innern und für Heimat. (2025). *Der Servicestandard für die digitale Verwaltung*.

⁹ Möglich ist z.B. eine Zufallsstichprobe aus dem Melderegister. Eine angemessene Vergütung der Teilnahme stellt sicher, dass weniger privilegierte Zielgruppen teilnehmen können.

¹⁰ Großklaus, M. (2024). *Alles auf eine Karte setzen! Von kartenbasierten Beteiligungstools zum Stadtplan der Zukunft*. Agora Digitale Transformation

Es ist deswegen ein wichtiger Schritt, dass das Land NRW versucht, mit der zentralen Plattform „Beteiligung.NRW“ diesem Beteiligungs-Dschungel entgegenzuwirken.¹¹ Es ist daher auch genau richtig, die Online-Zeichnung aller vorgesehenen Verfahren über „Beteiligung.NRW“ umzusetzen und kein separates Portal anzubieten. Die vorgeschlagene Normierung von Einwohnerantrag und Bürgerbegehren auf Kreis- und Gemeindeebene ist eine große Chance.

Vorwissen nutzen, bundesweit übertragbare Lösung entwickeln

Der Gesetzesentwurf macht es deutlich: andere Staaten und Bundesländer haben wesentliche Vorarbeiten geleistet, von denen Nordrhein-Westfalen profitieren kann. Das umfasst auch Bundesländer, in denen eine digitale Zeichnungsmöglichkeit geprüft bzw. vorbereitet, letztlich aber (noch) nicht umgesetzt wurde. Beispielsweise in Berlin ist eine umfangreiche Machbarkeitsstudie entstanden, die insbesondere Bezug auf die technische Umsetzung sehr detailliert ist.¹²

Es ist daher wichtig, dass sich eine Umsetzung in NRW nicht nur von den genannten (Best) Practices inspirieren lässt, sondern bestehende Software (-bestandteile) nachnutzt. Eine entstehende bzw. weiterentwickelte Lösung sollte so designt werden, dass sie grundsätzlich deutschlandweit einsetzbar ist. Es ist im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung – trotz der grundsätzlichen Absicht, dies zu vermeiden – sehr verbreitet, dass eigentlich bestehende Softwarelösungen immer wieder neu entwickelt werden. Allein aus Gründen des wirtschaftlichen Einsatzes von Steuergeldern wäre eine Lösung, die nur in Nordrhein-Westfalen zum Einsatz kommt, nicht wünschenswert.

Es ist deswegen richtig, dass der Gesetzesentwurf die Wichtigkeit offener Standards und Schnittstellen betont. Ebenso sollte auf eine Open-Source-Lösung gesetzt werden. Das allein reicht jedoch für eine übertragbare Lösung noch nicht aus – die Übernahme bestehender Lösungen über Bundesländergrenzen hinweg scheitert u.A. an Wissen über parallele Prozesse und fehlender Koordination.¹³ Es wäre daher sehr naheliegend, gemeinsam mit dem Land Schleswig-Holstein die dortige Lösung weiterzuentwickeln. Dabei könnten weitere Bundesländer eingebunden werden. Auch die Verknüpfung mit dem Portal „Beteiligung.NRW“ ist ein geeigneter Ausgangspunkt für länderübergreifende Kooperation – das Portal selbst ist bereits eine Entwicklungsgemeinschaft der Länder NRW, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Hessen.¹⁴

¹¹ Nicht nur aus Bürger:innensicht ist das hilfreich, auch der Staat profitiert: Die Vereinheitlichung und Standardisierung von Beteiligungsformen ermöglicht es, die darin entstehenden wertvollen Daten besser für die Politikgestaltung nutzen zu können.

¹² Senatsverwaltung für Inneres und Sport des Landes Berlin. (2020). *Pro3D – Ergebnisbericht Teil 1: Anforderungen, Machbarkeit, Sollprozess*

¹³ Großklaus, M. (2025, i.E.). *Nachnutzung digitaler Lösungen statt Modellprojekte. Förderprogramme für Kommunen auf die Fläche ausrichten*. Agora Digitale Transformation.

¹⁴ Hauptmann, N. (2024, 09. Juli). [Eine Länderkooperation zum Beteiligungsportal](#). eGovernment