



---

## Sachstand

---

### **Verifizierung und Beglaubigung von elektronischen Unterschriften bei Referenden und Petitionen**

EZPWD-Anfrage Nr. 1454



**Verifizierung und Beglaubigung von elektronischen Unterschriften bei Referenden und Petitionen**

EZPWD-Anfrage Nr. 1454

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 – 3000 – 237/10  
Abschluss der Arbeit: 16. Juni 2010  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

---

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

- 1.1. Are there constitutional or legal provisions as well as officially validated technical instruments for national referendums ?

In der Bundesrepublik gibt es keine Rechtsgrundlage, um Referenden auf nationaler Ebene durchführen zu können. Zwar besteht die Möglichkeit der Abstimmung nach Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG, die Formulierungen in diesem Gesetz sind jedoch allgemeiner Natur, so dass diese konkretisiert werden müssten. Bisherige Gesetzesinitiativen sind gescheitert.

Ausgenommen hiervon ist Art 29 GG, wonach das Bundesgebiet durch ein Referendum neugegliedert werden kann. Zur Stimmabgabe sind nur Bürger der betroffenen Länder berechtigt. Gleiches gilt für die Neugliederung der Länder gemäß Art. 118 GG.

- 1.2. If yes, which provisions and technical standards exist for electronic or online collection and verification of votes?

Siehe Antwort zu 1.1

- 1.3. Are there provisions for regional referendums?

Auf der Landesebene existieren in allen Bundesländern Regelungen für Referenden. Diese können sich nur auf lokale Themen beziehen. Für die Durchsetzung eines Referendums existiert ein dreistufiges Modell.

In der ersten Stufe muss eine **Volksinitiative** durchgesetzt werden, um ein bestimmtes Thema auf die Agenda des Parlaments zu setzen. Hierfür muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften von wahlberechtigten Bürgern in einer festgelegten Frist eingereicht werden. Die Sammlung der Unterschriften erfolgt in Papierform, anzugeben sind Name und Adresse sowie die Unterschrift. Ist die Volksinitiative erfolgreich, muss das Parlament über den Vorschlag im Plenum beraten. Es liegt im Ermessen des Parlaments die Vorlage anzunehmen oder zu verwerfen.

Wird die Volksinitiative im Parlament abgelehnt, kann in einem zweiten Schritt ein **Volkbegehren** initiiert werden. Auch beim Volkbegehren muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften in einer bestimmten Frist gesammelt werden. Die Frist ist hier kürzer und die Anzahl der Unterschriften, die vorgelegt werden müssen höher. Auch hierbei erfolgt die Sammlung der Unterschriften nicht elektronisch, sondern mittels Unterschriftenlisten. Das Eintragungsquorum umfasst dabei nicht mehr als 10 Prozent der Wahlberechtigten, ist aber in jedem Land unterschiedlich geregelt. Werden die benötigten Unterschriften innerhalb der vorgegebenen Frist erreicht, muss das Parlament einen Termin für den **Volksentscheid** festlegen.

Zuvor hat das Parlament die Möglichkeit über den Gesetzesentwurf zu beraten, wird der Entwurf ein zweites Mal abgelehnt, geht das Verfahren in die dritte Stufe, den **Volksentscheid**. Beim Volksentscheid muss eine bestimmte Anzahl der Wähler, dem Antrag zustimmen. Die Abstimmungen zum Volksentscheid werden in Wahllokalen durchgeführt. In der Regel wird eine Zustimmung von 25 Prozent benötigt. Länder wie Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Rhein-

land-Pfalz haben ein Zustimmungsquorum von 33 Prozent. Ist der Volkentscheid erfolgreich, wird er wie ein Beschluss des Parlaments gewertet.<sup>1</sup>

Auf kommunaler Ebene ist das Verfahren zweigliedrig: Bei einem Bürgerbegehren wird Antrag auf ein Bürgerentscheid gestellt. Die Unterschriftenhürde für das Bürgerbegehren liegt in den meisten Kommunen bei 10 Prozent.<sup>2</sup> Beim Bürgerentscheid liegt die Hürde bei 20-25 Prozent.<sup>3</sup>

1.4. If yes, which provisions and technical standards exist for electronic or online collection and verification of votes?

Wie in 1.3 dargelegt, werden Referenden in den Bundesländern in der Regel in einem dreistufigen Verfahren durchgeführt. In der ersten und zweiten Stufe muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften von wahlberechtigten Bürgern gesammelt werden, erst in einer dritten Stufe wird eine Abstimmung in Wahllokalen durchgeführt. Bisher wurden keine Unterschriften online gesammelt oder elektronische Wahlen durchgeführt.

Die Einführung von Internetwahlen ist aus juristischer Sicht umstritten. Bei der 16. Wahl zum Deutschen Bundestag gaben etwa zwei Millionen Wahlberechtigte in Brandenburg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ihre Stimmen über computergestützte Wahlmaschinen ab. Das Bundesverfassungsgericht hat aber mit Urteil vom 3. März 2009 die Verwendung von elektronischen Wahlgeräten bei der Wahl zum 16. Bundestag für verfassungswidrig erklärt, weil sie gegen das Prinzip der Öffentlichkeit der Wahl verstoßen.<sup>4</sup>

Den Einsatz elektronischer Wahlgeräte hält das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich für zulässig. Es müsse aber gewährleistet werden, dass die Wahlhandlung und die Ergebnisermittlung zuverlässig von der Öffentlichkeit überprüft werden können. Dies sei nicht der Fall, wenn die elektronische Entgegennahme und Ergebnisermittlung der Stimmen von Laien nicht zu ermitteln sind. Die Einschränkung der unmittelbaren Kontrollmöglichkeit könne auch nicht durch vorgeschaltete Prüfungen und Zertifizierungen der Wahlgeräte ausgeglichen werden.<sup>5</sup> Auch bei einer Fernwahl aus dem Internet ist diese Öffentlichkeit nicht mehr gewährleistet.

---

1 Schiller, Theo, Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene Freitag, Markus/ Wagschal, Uwe, Direkte Demokratie, Bestandsaufnahme und Wirkung im internationalen Vergleich, Berlin 2007, S. 119.

2 In Hamburg und Berlin liegt die Unterschriftenhürde bei 2-3 Prozent.

3 Schiller, Theo, Direkte Demokratie auf Bundesländer- und Kommunalebene, in: Freitag, Markus/ Wagschal, Uwe, Direkte Demokratie, Bestandsaufnahme und Wirkung im internationalen Vergleich, Berlin 2007, S. 128.

4 Bei der 16. deutschen Bundestagswahl gaben etwa zwei Millionen Wahlberechtigte in Brandenburg, Hessen, NRW, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt ihre Stimmen über computergestützte Wahlmaschinen der Firma Nedap ab.

5 BVerfGE vom 3. März 2009, 2 BvC 3/07, 2 BvC4/07.

## 2. e-petitioning

### 2.1. Are there constitutional or legal provisions as well as officially validated technical instruments to petition the national parliament?

Das **Petitionsrecht** ist als Grundrecht in Art. 17 des Grundgesetzes (GG) verankert und lautet:

„Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“

Seit 1975 gehört der **Petitionsausschuss** zu den Gremien, die vom Grundgesetz ausdrücklich vorgeschrieben werden. Ursprünglich war er nur in der Geschäftsordnung des Bundestages vorgesehen. Art. 45 c GG sieht vor:

„(1) Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuss, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt.

(2) Die Befugnisse des Ausschusses zur Überprüfung von Beschwerden regelt ein Bundesgesetz.“

Das **Petitionsbehandlungsverfahren** im Bundestag ist in den §§ 108 bis 112 der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) und in dem Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Art. 45 c des Grundgesetzes) vom 19. Juli 1995, zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Mai 2004, geregelt. Außerdem finden sich die Grundsätze des Petitionsausschusses über die Behandlung von Bitten und Beschwerden in den sogenannten Verfahrensgrundsätzen, die der Petitionsausschuss zu Beginn jeder Legislaturperiode aufgrund von § 110 Abs. 1 GOBT festlegt.

Grundsätzlich kann jeder eine Petition beim Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages einreichen. Voraussetzung ist, dass die Petition schriftlich eingereicht wird und Namen und Adresse angegeben werden. Parlamentarisch beraten werden Bitten zur Gesetzgebung des Bundes und Beschwerden über die Tätigkeit von Bundesbehörden.

Es gibt vier verschiedene Arten von Petitionsformen:

- **Einzelpetition:** Ein einzelner Bürger reicht eine Petition als Brief, Postkarte oder Fax mit eigener Adresse und Unterschrift ein. Die Petition kann auch **online** mit einem speziellen Formular auf der Internetseite des Bundestages eingereicht werden.<sup>6</sup> Wird die Petition per e-mail eingereicht, sind der Name, die Anschrift und eine e-mail Adresse zur Petitionsbearbeitung zwingend erforderlich. Statt einer Unterschrift wird zur abschließenden Bestätigung der Vor- und Familienname in das Unterschriftkästchen eingetragen. Zur Verifizierung des Absenders wird zunächst eine Bestätigungsemail an die angegebene e-mail Ad-

---

6 Internetseite zum Einreichen einer neuen Petition: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=new> [Stand: 9. Juni 2010]; Formular zum Einreichen einer Einzelpetition: <https://epetitionen.bundestag.de/files/PetitionsformularOff.pdf> [Stand: 9. Juni 2010].

---

resse gesandt. Sobald der Petent diese e-mail bestätigt, wird seine Petition an den Ausschuss weitergereicht. Die weitere Korrespondenz mit dem Petenten findet per Post statt. Sollte die Post unter dem angegebenen Namen und Adresse nicht zustellbar sein, so wird das Petitionsverfahren nicht durchgeführt. Eine andere Art der Authentifizierung des Petenten findet nicht statt.

- **Sammelpetition:** Eine Petition wird von mehreren oder vielen Bürgern eingereicht und mitunterzeichnet. Die Beantwortung erfolgt an den Initiator der Petition, wie im Falle einer Einzelpetition.
- **Massenpetition:** Viele Petitionen mit demselben Anliegen gehen beim Petitionsausschuss ein. Auch hier erfolgt keine individuelle Beantwortung, sondern der Initiator der Petitionen wird stellvertretend für die anderen Petenten vom Petitionsausschuss informiert.
- **Öffentliche Petition:** Seit September 2005 – zunächst als Modellversuch – und dann ab Oktober 2008 im Wirkbetrieb gibt es die Möglichkeit, öffentliche Petitionen beim Bundestag einzureichen. Vorbild hierfür ist das System des schottischen Parlaments, das bereits seit Februar 2004 mit öffentlichen Petitionen arbeitet. Der Petent übermittelt sein Anliegen **elektronisch** und teilt dem Bundestag auf dem Internetformular zusätzlich mit, dass die Petition online veröffentlicht werden soll.<sup>7</sup> Das Anliegen des Petenten muss von allgemeinem Interesse sein und sich für eine sachliche, öffentliche Debatte eignen, d.h. persönliche Bitten oder Beschwerden können nicht Gegenstand einer öffentlichen Petition sein. Wird von einer Einstellung in das Internet abgesehen, so wird das Begehren des Petenten als Einzelpetition bearbeitet. Alle Internetnutzer haben nach der Veröffentlichung sechs Wochen Gelegenheit, die öffentliche Petition mitzuzeichnen und an Diskussionsforen zum angesprochenen Thema teilzunehmen. Im Verlauf des Petitionsverfahrens entscheidet der Petitionsausschuss, ob eine öffentliche Beratung oder Anhörung von Petenten durchgeführt werden soll. Die abschließende Entscheidung des Deutschen Bundestages wird mit ausführlicher Begründung ebenfalls im Internet veröffentlicht.<sup>8</sup>
- Es besteht kein Anspruch auf Veröffentlichung einer online-Petition, vielmehr entscheidet der Petitionsausschuss in jedem Einzelfall hierüber. Aus Art. 17 GG ergibt sich lediglich ein Anspruch auf Prüfung und Bescheidung der Petition durch den Petitionsausschuss, aber kein Anspruch auf die Durchführung des Petitionsverfahrens in einer bestimmten Art und Weise oder auf die Abhilfe des Ersuchens.

---

7 Näheres zum technischen Ablauf siehe unten Frage 2.2.

8 Siehe Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses, Anlage zu Ziffer 7.1. (4) Verfahrensgrundsätze - Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen; <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a02/grundsaeetze/verfahrensgrundsaeetze.html> [Stand. 9. Juni 2010].-

---

2.2. If yes, which provisions and technical standards exist for electronic or online collection and verification of group petitions?

Um eine **öffentliche Petition einzureichen**, muss sich der Petent im ePetitionssystem registrieren. Zuerst muss er zur visuellen Verifizierung eine angezeigte Buchstabenkombination in ein leeres Eingabefeld auf der Zugangsseite im Internet eingeben.<sup>9</sup> In das elektronischen Formular müssen Name und Adresse eingegeben werden. Beim Einreichen der Petition wird ein Benutzerkonto erstellt. Hierfür ist eine gültige e-mail Adresse nötig sowie ein selbst gewähltes Passwort, mit dem man sich später am ePetitionssystem anmelden kann. Ein Benutzername wird automatisch vom System erstellt und mit der Bestätigungs-e-mail versandt.

Um eine **öffentliche Petition zu unterstützen**, d.h. sie mitzuzeichnen, ist es ebenfalls notwendig, sich im ePetitionssystem zu registrieren. Hierfür sind Name, Adresse, eine gültige e-mail Adresse sowie ein selbst gewähltes Passwort anzugeben. Es ist möglich, zusätzlich ein Pseudonym zu wählen, welches statt dem eigenen Namen für die Diskussionen im Internet genutzt werden kann. Auch die eigene e-mail Adresse wird nicht im Internet angezeigt, wenn dies nicht gewünscht wird.

Um Mehrfachunterschriften bei der öffentlichen Petition zu verhindern, wird eine Plausibilitätsprüfung mit Hilfe eines Softwareprogramms durchgeführt, die Doppelnennungen von Nutzerkennung, Namen und Adressen verhindern soll. Zusätzlich wird die elektronische Unterschriftensammlung stichprobenartig per Sichtkontrolle überprüft.

2.3. Are there provision to petition regional parliaments with legislative powers?

Auch die Länderparlamente der 16 Bundesländer haben eigene Petitionsausschüsse eingerichtet.<sup>10</sup> Rechtsgrundlage ist ebenfalls Art. 17 GG, der jedem das Recht gibt sich mit Bitten oder Beschwerden an die „Volksvertretungen“ zu wenden. Hierunter werden sowohl der Bundestag als auch die Länderparlamente verstanden. Darüber hinaus enthalten die meisten Verfassungen der Bundesländer eine eigene Bestimmung zum Petitionsrecht<sup>11</sup> oder zur Einrichtung eines Petitionsausschusses im Landtag<sup>12</sup>. Auf einfachgesetzlicher Ebene haben neun Länder Petitionsgesetze

---

9 Formular für die öffentliche Petition: <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=new> [Stand: 9. Juni 2010].

10 Vgl. Hirsch, Thomas, Das parlamentarische Petitionswesen: Recht und Praxis in den Deutschen Landesparlamenten, 2007.

11 Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

12 Baden-Württemberg, Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein.

---

erlassen, die das Petitionsverfahren regeln.<sup>13</sup> In den anderen sieben Bundesländern wird das Petitionsverfahren in der Geschäftsordnungen der Länderparlamente geregelt.<sup>14</sup>

2.4. If yes, which provisions and technical standards exist for electronic or online collection and verification of group petitions?

Die Einreichung einer öffentlichen Petition ist bisher nur beim Petitionsausschuss der Bremischen Bürgerschaft möglich.<sup>15</sup> Das Verfahren ist dem des Bundestages nachempfunden, zur Anmeldung ist auch eine Registrierung nötig und die Angabe von Name, Adresse und einer gültigen e-mail Adresse. Eine Unterschrift erfolgt nicht. In weiteren Landtagen ist die öffentliche Petition in Planung bzw. im Gespräch. In sechs weiteren Landtagen kann eine Petition online eingereicht werden, das weitere Verfahren erfolgt dann auf dem Postweg.<sup>16</sup> Es genügt ebenfalls Name, Adresse und eine gültige e-mail Adresse.

**3. e-collecting: Are there constitutional or legal provisions as well as officially validated technical instruments to support online initiatives leading to legislative or other proposals involving civil society in policy-making, either at the national or the regional level ?**

Weder auf Bundes- noch auf Landesebene gibt es Rechtsgrundlagen, um Unterschriften für Gesetzesinitiativen oder andere Vorschläge elektronisch zu sammeln.

**4. Involvement of European Bodies**

4.1. Are there formal opinions or acts on the question whether the collection, verification and authentication of signatures in the context of the ECI should be handled by an EU body or by national authorities?

Nein.

---

13 Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen.

14 Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

15 Einreichung einer online und einer öffentlichen Petition: <https://petition.bremische-buergerschaft.de/index.php?n=petitionsform> [Stand: 9. Juni 2010]

16 Bayern, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Thüringen.



## **5. European projects**

5.1. Are there common European projects or projects supported by an EU institution on e-voting, e-petitioning or electronic signatures?

Nein.

