

Bürgerbeteiligung an parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren

Vorschlag

Die Bürgerinnen und Bürger sollen zu allen Gesetzentwürfen, die im Landtag zur Entscheidung anstehen, die Möglichkeit haben, Stellungnahmen abzugeben.

Für diese unmittelbare Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren soll ein eigener Bereich mit einem Formular für Stellungnahmen auf der Internetseite des Landtages eingerichtet werden.

Die eingehenden Stellungnahmen sollen in öffentlichen Ausschusssitzungen beraten werden, damit sie tatsächlich ernst genommen werden und in die Abwägungen einfließen.

Eine solch offene Bürgerbeteiligung bei Gesetzesinitiativen gibt es bisher in der Schweiz, Österreich und einigen Staaten der USA. Für Deutschland hätte das Modell Vorbildcharakter.

Begründung und Vorschläge für die Umsetzung

1. Eine effektive Bürgerbeteiligung an der parlamentarischen Gesetzgebung setzt eine ausreichende Information der Bürger voraus. Die Initianten haben, was in der Regel bereits gute Praxis ist, die Medien z.B. mit Pressekonferenzen oder Presseerklärungen über ihre Gesetzentwürfe zu unterrichten.
2. Eine umfassende, alle Gesetzentwürfe betreffende Bürgerbeteiligung ist am effektivsten über das Internet zu organisieren. Ein eigener Bereich auf der Internetseite des Landtages sollte alle im parlamentarischen Gang befindlichen und damit der Bürgerbeteiligung zugänglichen Gesetzesvorhaben aufzeigen und zugleich mit einem eigenen Formular die Abgabe von Stellungnahmen ermöglichen. Dies würde der Landtagsverwaltung auch die Auswertung der Stellungnahmen (etwa in Synopsen) erleichtern.

3. Die Parlamente haben die Gesetzentwürfe nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger zur Einsichtnahme bereitzuhalten, sie sollten sie auch jeder Bürgerin und jedem Bürger auf Verlangen übermitteln. Nach einer Testphase könnte dieser Service auch eingestellt werden, wenn sich herausstellt, dass fast ausschließlich die Internetseite genutzt wird.
4. Die Bürgerbeteiligung sollte sich im Grundsatz auf sämtliche Gesetze, somit auch auf Änderungsgesetze beziehen und zwar unabhängig von ihrer Bedeutung. Bei Änderungsgesetzen sollte aus Gründen der Verständlichkeit ein Fließtext mit einer Hervorhebung der Änderungen veröffentlicht werden. Die Bürgerbeteiligung auf „wesentliche“ oder „bürgerrelevante“ Gesetze zu beschränken, scheint nicht sinnvoll. Betrachten die Bürgerinnen und Bürger einen Gesetzentwurf allgemein als nicht bedeutsam, werden sie auch keine Stellungnahmen abgeben. Die Bürgerinnen und Bürger sollten selbst entscheiden, welche Initiativen ihnen wichtig sind und welche eher nicht.
5. Ein Verzicht auf eine Bürgerbeteiligung könnte dann erwogen werden, wenn für die Verabschiedung von Gesetzen große Eilbedürftigkeit besteht und z.B. die 1. und 2. Lesung unmittelbar aufeinander folgen und gar keine Zeit bleibt, um die Bürgerinnen und Bürger zur Abgabe von Stellungnahmen einzuladen. Der Verzicht auf die Bürgerbeteiligung sollte nur möglich sein, wenn dies der Landtag mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließt.
6. Die Bürgerbeteiligung sollte nicht auf stimmberechtigte Bürgerinnen und Bürger begrenzt werden, sondern auch ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit ständigem Wohnsitz zugänglich sein. Da das Bundesverfassungsgericht Empfehlungen, konsultative Stellungnahmen etc. im Vorfeld staatlicher Entscheidungen nicht dem Demokratieprinzip unterworfen hat, bestehen insoweit keine Bedenken gegen eine Einbeziehung von Ausländern in das Beteiligungsverfahren. Zu den Details der Beteiligungsbefugnis bedarf es einer gesonderten Regelung.
7. Das Verfahren der Bürgerbeteiligung darf keine Alibiveranstaltung sein. Die Wirkung wäre extrem kontraproduktiv und fatal. Die Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern dürfen daher nicht sang- und klanglos in Akten verschwinden oder ohne qualifizierte Beratung „abgebügelt“ oder abgelegt werden. Der erforderliche Druck, die Stellungnahmen auch qualifiziert zu berücksichtigen, kann – wie in vergleichbaren Fällen bei der parlamentarischen Kontrolle – daher nur über die Öffentlichkeit ausgeübt werden. Daher ist vorzusehen, dass die Stellungnahmen – ggf. systematisiert und aufbereitet durch die Parlamentsverwaltung – in öffentlicher Sitzung aufgerufen und beraten werden müssen.
8. Über eine schriftliche Stellungnahme hinaus sollte im Einzelfall weiterhin zwar kein weitergehender Rechtsanspruch des Bürgers normiert, aber auf Mehrheitsbeschluss des Ausschusses die Möglichkeit vorgesehen werden, einzelne Bürgerinnen und Bürger auch mündlich anzuhören und mit ihnen in eine Aussprache einzutreten.
9. Das Verfahren zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess ist praxistauglich, wie dies Beispiele in der Schweiz, in Österreich und in einzelnen Staaten der USA beweisen.

10. Zur weiteren Begründung wird auf folgenden Aufsatz von Prof. Dr. Joachim Linck, verwiesen: Unmittelbare Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess, in der „Zeitschrift für Gesetzgebung“ 2004, S.137ff..

Textvorschlag für eine Verankerung z.B. in der Geschäftsordnung des Landtages

„Bürgerbeteiligung bei parlamentarischer Gesetzgebung“

1. Die Öffentlichkeit ist über die beim Landtag eingebrachten Gesetze dadurch zu informieren, dass sie
 - a. von den Einbringern öffentlich vorgestellt werden und auf die Bürgerbeteiligung sowie die Fundstelle im Internet hingewiesen wird,
 - b. vom Landtag in einem eigenen Bereich auf der Internetseite des Landtages zugänglich gemacht werden,
 - c. vom Landtag zur Einsicht bereitgehalten werden,
 - d. auf Verlangen zuzuschicken sind.
2. Jeder hat das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen, gegenüber dem Landtag schriftlich, insbesondere über das auf der Internetseite des Landtages angebotene Formular, zu Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen.
3. Gesetzentwürfe sind zum Zweck der Bürgerbeteiligung vom Landtag einem dafür federführenden Ausschuss zu überweisen, der die Bürgerbeteiligung durchzuführen hat; der Landtag kann hierauf mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder verzichten.
4. Die Stellungnahmen von Bürgern sind in öffentlicher Ausschusssitzung aufzurufen und zu beraten. Der Ausschuss kann mit Bürgern, die eine schriftliche Stellungnahme eingereicht haben, in eine Aussprache eintreten.“

Der Vorschlag geht auf Prof. Dr. Joachim Linck, ehemaliger Landtagsdirektor in Thüringen und Mitglied des Thüringer Mehr Demokratie-Landesvorstandes, zurück. Der Vorschlag ist dem Thüringer Landtag im Februar 2010 im Zusammenhang mit der Novellierung der Geschäftsordnung unterbreitet worden. Er ist jedoch nicht in die im Juli 2011 novellierte Geschäftsordnung eingegangen. Immerhin aber ist ein vom Landtag betriebenes Modellprojekt vorgesehen. Zunächst sollen ausgewählte Gesetzentwürfe für Stellungnahmen zugänglich gemacht werden.

Bei Rückfragen: Ralf-Uwe Beck, 0172-7962982 und Prof. Dr. Joachim Linck, 0162-2900451