

Unmittelbare Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess

Die negative Bewertung unserer demokratisch-repräsentativen Institutionen und ihrer Akteure durch die Bürger steigt laut Umfragen dramatisch. Sie gibt u.a. Veranlassung, nach Wegen zu suchen, in welcher Weise die Repräsentativität der parlamentarischen Gesetzgebung durch plebiszitäre Elemente »vergütet« werden könnte. Hier wird der Vorschlag unterbreitet, – neben den üblichen Anhörungsverfahren von Verbänden – dem einzelnen Bürger in Anlehnung an ausländische Erfahrungen einen grundsätzlichen Anspruch zu geben, im Rahmen der parlamentarischen Gesetzgebung zu Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können. Die sich aus einer derartigen unmittelbaren Beteiligung von Bürgern an der parlamentarischen Gesetzgebung ergebenden Nachteile, wie eine Verzögerung und Verkomplizierung des Gesetzgebungsverfahrens und des damit verbundenen Einsatzes zusätzlicher personeller und sachlicher Ressourcen, werden durch die Verbesserung der Repräsentativität und Akzeptanz von Gesetzen jedoch bei weitem aufgewogen.

I. Bürgerbeteiligung an der staatlichen Willensbildung in der repräsentativen Demokratie

1. Die Fragestellung

Demokratische Legitimation staatlicher Herrschaft lässt sich in hochkomplexen, großräumigen Staatswesen unbestrittenermaßen realpolitisch im Wesentlichen nur

52 Die von den europäischen Ministern für öffentliche Verwaltung eingesetzte Mandelkern-Experten-Gruppe hat bessere Gesetze als »ein zentrales öffentliches Gut« eingestuft (Mandelkern-Bericht, Auf der Suche nach besseren Gesetzen, abrufbar unter http://www.bmi.bund.de/Annex/de_20483/Download.pdf). Auch Lücke forderte in seinem Beitrag »Die Allgemeine Gesetzgebungsordnung« (ZG 2001, 1 ff.) eine parlamentsgesetzliche Gesetzgebungsordnung, um die Qualität von Gesetzen zu verbessern.

Der Verfasser, Dr. Joachim Linck, ist Direktor beim Thüringer Landtag und Lehrbeauftragter an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Der Aufsatz ist seinem am 5.12.2003 verstorbenen Freund Prof. Dr. Christoph Trzuska gewidmet.

in der Form einer repräsentativen Demokratie verwirklichen¹, eine realistische Alternative gibt es hierzu nicht. Demokratische Herrschaft »of the people, by the people, for the people«² in einer Regierungsform, in der Herrscher und Beherrschte identisch sind und daher jeder nur sich selbst gehorcht bzw. befiehlt³, ist eine irrealerale Fiktion⁴.

Ob die repräsentative Demokratie eine Abkehr vom eigentlichen, nicht realisierbaren Ideal der direkten Demokratie und somit nur eine Art Notlösung ist, oder aber einen – auch normativ – qualitativen Vorrang vor der unmittelbaren Demokratie besitzt, ist umstritten⁵; diese Frage kann und braucht hier jedoch nicht vertieft zu werden. Denn trotz dieser Grundsatzkontroverse besteht zwischen dem im Ansatz mehr repräsentativ und dem mehr plebiszitär ausgerichteten Meinungsspektrum jedenfalls insoweit Einigkeit, als auch die Vertreter eines Vorrangs der repräsentativen Demokratie⁶ einräumen, dass plebiszitäre Elemente durchaus geeignet seien, die Repräsentativität zu »vergüten«⁷. Diese Optimierungsfunktion wird vornehmlich darin gesehen, dass Plebiszite der Gefahr einer Distanz zwischen dem

- 1 So bereits *Montesquieu*, De l'esprit des lois, 1748, 1965, XI 6 und *Sieyès*, Politische Schriften (Hrsg. E. Schmitt), 1975, S. 28 ff. gegen *Rousseau*, Vom Gesellschaftsvertrag und Grundzüge des Staatsrechts, 1762, 1986, S. 27 ff., 102 ff.; Vgl. im Übrigen *Hofmann/Dreier*, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.) Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 5, Rn. 1; *Isensee*, Der antiplebiszitäre Zug des Grundgesetzes – Verfassungsrecht im Widerspruch zum Zeitgeist, in: *Verfassung in Zeiten des Wandels*, 2002, S. 67 f.; *Linck*, in: *Linck/Jutzi/Hopfe*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1994, Art. 44, Rn. 23; *Schäffer*, Demokratisierung und Rechtssetzung, in: *Schäffer* (Hrsg.), Theorie der Rechtssetzung, 1988, S. 146; *Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 593, 959; *Sommer*, Verantwortung als demokratischer Verfassungsgrundsatz: Grundrechte, Repräsentation, Volkssouveränität und Gewaltenteilung, in: *Graf von Westfalen*, Parlamentslehre, 1993, S. 11 ff.; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 14. Aufl. 2003, § 23 II, 2.
- 2 So die häufig zitierte, gängige Formel von *Lincoln* aus seiner Rede am 19.11.1863 bei der Einweihung des Friedhofs von Gettysburg.
- 3 Zu dieser auf *Rousseau* zurückgehenden Lehre vgl. *Zippelius* (Fn. 1), § 17 III, 2; außerdem *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 234 f.
- 4 *E.W. Böckenförde*, in: *Isensee/Kirchhof*, HdbStR II, § 30, Rn. 3; *Isensee* (Fn. 1), S. 68; *Krause*, Verfassungsrechtliche Möglichkeiten unmittelbarer Demokratie, in: *Isensee/Kirchhof* HdbStR II, § 39, Rn. 3; *Schäffer* (Fn. 1), S. 146; *Stern* (Fn. 1), S. 593, 610 m.w.Nachw.
- 5 Für einen Vorrang der repräsentativen parlamentarischen Demokratie: *Böckenförde* (Fn. 4), Rn. 3, 13, 16, 26, 30; *Huber*, Volksgesetzgebung und Ewigkeitsgarantie, 2003, S. 39 f.; *Isensee* (Fn. 1), S. 77 f.; *Linck* (Fn. 1), Art. 44, Rn. 23; *Schäffer* (Fn. 1) S. 147; *Schmitt Glaeser*, DÖV 1998, 828; *ders.*, Direkte Demokratie – eine Herausforderung für die repräsentative Demokratie, in: *Thüringer Landtag* (Hrsg.), Demokratie lebendiger gestalten, 2001, S. 41 ff.; *Zippelius* (Fn. 1), § 23 u.a. mit dem zutreffenden Hinweis auf den Gewinn an Rationalität und Kontrollierbarkeit eines Repräsentativsystems; *ThürVerfGH*, ThürVBl. 2002, 37 »Prävalenz der parlamentarischen Gesetzgebung vor der Volksgesetzgebung«; vgl. demgegenüber *Degenhart*, ThürVBl. 2001, 203 und *Maihofer*, in: *Benda/Maihofer/Vogel* (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, S. 1714: »Soviel Partizipation wie möglich, soviel Repräsentation wie nötig; und nicht umgekehrt.«
- 6 *Böckenförde* (Fn. 4), § 30, Rn. 16; *Huber* (Fn. 5), S. 42; *Isensee* (Fn. 1), S. 77 f.; *Linck* (Fn. 1), Art. 44, Rn. 24; *Moekli*, Sachabstimmungen machen noch keine direkte Demokratie, in: *K. Schmitt* (Hrsg.), Herausforderungen der repräsentativen Demokratie, 2003, S. 106 f.; *Oberreuter*, Plebiszitäre Elemente – Bewährung und Probleme, in: *Thüringer Landtag* (Fn. 5), S. 112 f.; *Schäffer* (Fn. 1), S. 148; *Schmitt Glaeser* (Fn. 5), S. 41; *Zippelius* (Fn. 1), § 23 II, 8.
- 7 Insoweit wird die griffige Wendung von *Herbert Krüger* aufgegriffen (Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 233), der sich allerdings entschieden gegen die Einführung plebiszitärer Elemente in die repräsentative Demokratie gewandt hat (*Krüger* a.a.O., S. 243).

Volk und seinen Repräsentanten entgegen wirken, die Ausrichtung repräsentativen Handelns auf das Volk fördern und als permanente »fleet in being« das demokratische Bewusstsein der Repräsentanten wach halten oder schärfen⁸.

Eine plebiszitäre »Vergütung« der repräsentativen Demokratie lässt sich auf verschiedene Weise und auf den unterschiedlichsten staatlichen Ebenen erwägen. Den breitesten Raum sowohl in der allgemeinen politischen als auch verfassungspolitischen Diskussion nimmt insoweit die Frage nach der Einführung oder Erweiterung der Volksgesetzgebung durch Volksbegehren und Volksentscheid ein⁹. Diesem Thema hat sich auch die Zeitschrift für Gesetzgebung unter verschiedenen Aspekten immer wieder gewidmet¹⁰.

Als weitere Beispiele unmittelbarer oder mittelbarer plebiszitärer Einflussmöglichkeiten, über die auch z.T. in Politik und Wissenschaft diskutiert wird, seien kurzrassisch genannt¹¹:

- Referenden, in denen das Volk über die Gültigkeit von Gesetzen abstimmt,
- Ausbau des Petitionswesens,
- Bürgeranträge, mit denen Bürger die Behandlung von Anliegen im Parlament erzwingen können,
- Im Wahlrecht eine verstärkte Personalisierung durch Direktwahlen, Kumulieren und Panaschieren; eine Reform der Kandidatenaufstellung durch Vorwahlen, Direktwahlen, Briefwahlen oder einem »recall« von Abgeordneten,
- Zeitliche Begrenzung von Mandaten,
- Direktwahlen von Exekutivspitzen (z.B. Regierungschefs, Landräte, Bürgermeister, Beauftragte, ggf. auch Rechnungshofspräsidenten) und deren Abwahl,
- Erweiterung der öffentlichen Ausschusssitzungen mit dem sich daraus zwangsläufig ergebenden verstärkten demokratischen Rückkopplungsprozess zwischen Bürgern und Abgeordneten.

Diese vielfältigen Arten direkter und indirekter plebiszitärer Einflussmöglichkeiten in einer repräsentativen Demokratie sollen hier nicht weiter verfolgt werden. Hier soll es allein um die Frage gehen, ob es sich empfiehlt,

- einzelnen Bürgern die Möglichkeit zu eröffnen, unmittelbaren Einfluss auf die parlamentarische Gesetzgebung zu nehmen – wobei der Einfluss auf die Vorbereitung von Gesetzentwürfen im Schoß der Regierung (»Regierungsvorlagen«) außer Betracht bleiben soll¹² – und
- in welcher Weise dies geschehen könnte.

8 Vgl. dazu die in Fn. 6 aufgeführten Autoren sowie *Edinger*, Die Herausforderung der repräsentativen Demokratie in Thüringen, in: *Schmitt* (Fn. 6), S. 154.

9 Aus der Fülle der Stellungnahmen sei beispielhaft verwiesen auf v. *Arnim*, Staatslehre, 1984, S. 512 ff.; *Degenhart*, ThürVBl. 2001, 201 ff.; *Engelken*, BayVBl. 2002, 289 ff.; *ders.* DÖV 2000, 881 ff.; *Gröschner*, ThürVBl. 2001, 193 ff.; *Huber* (Fn. 5), passim; *Isensee* (Fn. 1), S. 53 ff.; *ders.* DVBl. 2001, 1161 ff.; *Krause* (Fn. 4); § 39; *Maurer*, Plebiszitäre Elemente in der Demokratie, 1997, S. 28 ff.; zur rechtspolitischen Diskussion und Entwicklung in Bund und Ländern vgl. *Edinger* (Fn. 8), S. 123 f.

10 Vgl. z.B. aus den letzten Jahren: *Gabriel*, ZG 1999, 299 ff.; *Henneke*, ZG 1999, 1 ff.; *Jung*, ZG 1998, 295 ff.; *Jutzi*, ZG 2003, 273 ff.; *Krieg*, ZG 1996, 314 ff.; *Schliesky*, ZG 1999, 91 ff.

11 Vgl. zu einzelnen Vorschlägen v. *Arnim*, ZRP 1995, 340 ff.

12 Die Anhörung von Verbänden zur Vorbereitung von Gesetzentwürfen der Bundesregierung ist in § 48 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt (GMBl. 2000,

2. Ausländische Beispiele

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher weder verfassungs- noch geschäftsordnungsrechtliche Regelungen über eine unmittelbare Bürgerbeteiligung am Gesetzgebungsprozess. Im Rahmen erster Pilotprojekte einer e-Demokratie hat allerdings z.B. der Unterausschuss Neue Medien des Bundestagsausschusses für Kultur und Medien den Bürgern ein Internet-Diskussionsforum zum Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes geboten¹³. In den neuen Ländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und im Freistaat Thüringen hat es darüber hinaus vor der Verabschiedung ihrer Landesverfassungen nach der Wende singuläre Fälle einer unmittelbaren Bürgerbeteiligung gegeben. So führte der Verfassungsausschuss des Thüringer Landtags zum Entwurf der Landesverfassung nicht nur eine Anhörung der von ihm speziell eingeladenen Institutionen und Sachverständigen durch, sondern gab auch den Bürgern Thüringens Gelegenheit, gegenüber dem Landtag zu dem Verfassungsentwurf Stellung zu nehmen; dazu wurde der Entwurf als Zeitungsbeilage in einer Auflage von 800 000 Stück veröffentlicht. Der Ertrag waren knapp 400 Stellungnahmen mit ca. 3000 Einzelanregungen. Sie wurden im Ausschuss erörtert und teilweise – wenn auch nur in geringem Umfang – aufgegriffen¹⁴.

Im Ausland gibt es zur unmittelbaren Bürgerbeteiligung am Gesetzgebungsprozess hingegen z.B. mit dem »Bürgerbegutachtungsverfahren« in Österreich, dem »Vernehmlassungsverfahren« in der Schweiz sowie Bürgerbeteiligungsverfahren in einzelnen Staaten der USA durchaus Vorbilder und langjährige Erfahrungen.

In Österreich spielt die sog. Bürgerbegutachtung von Gesetzen vorwiegend auf der Landesebene eine Rolle¹⁵; dabei können auch einzelne Bürger zu Gesetzentwürfen Stellung nehmen. Beispielhaft soll insoweit auf die Praxis in Oberösterreich verwiesen werden¹⁶, die ihre Grundlage in Art. 58 der oberösterreichischen Verfassung hat, im Übrigen fehlt es jedoch an einer detaillierten normativen Regelung. Danach wird zur Vorbereitung des Regierungsentwurfs eine »Begutachtung« durch die Verbände durchgeführt¹⁷, die sich im Wesentlichen mit dem in der Bun-

526 ff.) – vgl. dazu *Steinberg*, Parlament und organisierte Interessen, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 1), Rn. 41 ff.

13 Vgl. zu diesem Pilotprojekt *Tauss/Kollbeck/Fazlic*, ZG 2001, 244 f.

14 Zu den thüringischen Verfassungsberatungen vgl. *Hopfe*, in: *Linck/Jutzi/Hopfe* (Fn. 1), S. 39 f. sowie zu vergleichbaren Verfahren in Brandenburg: *Franke/Kneifel-Haverkamp*, Entstehung und wesentliche Strukturmerkmale der Brandenburgischen Verfassung in: *Simon/Franke/Sachs*, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, S. 62 f.; GVBl. Brandenburg 1991, S. 96; Mecklenburg-Vorpommern: *Thiele/Pirsch/Wedemeyer*, die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 1995, Einführung Rn. 7; Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), Zur Arbeit des Landtages in der 1. Wahlperiode, 2000, S. 935 f.; Sachsen: *Schimpff/Rühmann*, Die Protokolle des Verfassungs- und Rechtsausschusses zur Entstehung der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, S. 280, 285 ff.; Sachsen-Anhalt: Plen.Prot. 1/31, S. 2618 ff.; zum vergleichbaren sog. Vernehmlassungsverfahren (Fn. 17) zur Schweizer Verfassungsreform vgl. Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung v. 20.11.1996, Schweiz. Bundesblatt 1997, S. 78 f.

15 Vgl. dazu *Schäffer* (Fn. 1), S. 224, Fn. 56.

16 Vgl. dazu *Hörtenhuber/Steiner*, JRP 2002, 18 f.

17 Diese Verfahren beschreiben z.B. *Fischer*, ÖZP 1972, 35 ff.; *Mock*, in: *Schäffer* (Fn. 1), S. 139 ff.

desrepublik Deutschland üblichen regierungsinternen Anhörungsverfahren der Verbände deckt. Nach der Zuleitung des Regierungsentwurfs an den Landtag wird in aller Regel die Bürgerbegutachtung durchgeführt und zwar entweder auf Grund einer – mit der Zuleitung des Regierungsentwurfs verbundenen – Empfehlung der Landesregierung oder auch auf Initiative des federführenden Ausschusses des Landtags. Der Landtag veröffentlicht den Gesetzentwurf in Tageszeitungen mit der Aufforderung an die Bürger, dazu schriftlich Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen werden von der Landtagsverwaltung systematisch aufbereitet und im federführenden Ausschuss in nicht öffentlicher Sitzung erörtert. Im Einzelfall werden Personen, die schriftlich Stellung genommen haben, auch zu deren mündlicher Erörterung in den Ausschuss eingeladen. Allen Bürgern, die eine Stellungnahme abgegeben haben, wird nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs das Gesetz übersandt.

Die Schweiz kennt zur Vorbereitung eines Gesetzes das sog. Vernehmlassungsverfahren¹⁸. Hierbei handelt es sich um ein qualifiziertes Anhörungsverfahren zur Vorbereitung normativer Regelungen insbes. von Gesetzen durch die Exekutive (Bundesrat und Departements), das auch die Anhörung von einzelnen Bürgern einschließt. Grundlage ist Art. 147 der Bundesverfassung: »Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von großer Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.« Ergänzt wird diese verfassungsrechtliche Regelung durch die »Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren« vom 17.6.1991 i.d.F. vom 1.7.1996, die z.Z. einer grundlegenden Reform unterzogen wird. Nach Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung »werden ... Einzelpersonen auf entsprechendes Begehren hin auch mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient. Sie können ebenfalls Stellung nehmen.« Das zuständige Ministerium (Departement) stellt nach Art. 8 der Verordnung die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens in einem Bericht für den Bundesrat und die Öffentlichkeit zusammen. Ziel dieses Verfahrens der Gesetzesvorbereitung unter Einschluss von Bürgern ist es, Normen auf ihre sachliche Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und politische Akzeptanz zu überprüfen¹⁹.

Schließlich soll auch noch kurz auf die parlamentarische Praxis in einigen Staaten der USA hingewiesen werden. So enthält z.B. die Website des Parlaments von North Dakota die Einladung: »Sie haben wie alle Bürger das Recht, sich zu jedem Gesetzentwurf und jeder Entschließung vor der Gesetzgebenden Versammlung von North Dakota zu äußern« (<http://www.state.nd.us/lr/information/general/testify.html>).

Diese Beispiele für eine Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess mit den dazu im allgemeinen positiv eingeschätzten Erfahrungen sollten auch in der Bundesrepublik Deutschland nicht nur zu Diskussionen anregen, sondern letztlich auch Eingang in praktische parlamentarische Feldversuche finden.

18 *Huber*, Schweizer Monatshefte 1965/66, 775 ff.; *Roser*, ZParl 1984, 537.; *Sägesser*, Die Bundesbehörden, Kommentar zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, 2000, Art. 147 m.w.Nachw.; *ders.* zum Vernehmlassungsverfahren demnächst in der ZG.

19 *Sägesser* (Fn. 17), Art. 147, Rn. 9.

Die unmittelbare Einflussnahme von Bürgern auf die Gesetzgebung ist nicht gleichzusetzen mit dem in der Bundesrepublik Deutschland seit 1951 beim Deutschen Bundestag eingeführten und in der parlamentarischen Praxis inzwischen häufig genutzten Verfahren der öffentlichen Anhörung von Verbänden, Interessengruppen und Sachverständigen²⁰.

Der gravierendste Unterschied zwischen beiden Beteiligungsformen liegt darin, dass bei den in allen deutschen Parlamenten üblichen parlamentarischen Anhörungsverfahren eben nicht Bürger, sondern nur Verbände, Interessenvertreter und Sachverständige angehört werden. Außerdem gibt es insoweit auch keinen Anspruch, angehört zu werden; vielmehr liegt es im Ermessen der Parlamentsausschüsse, ob sie überhaupt eine Anhörung durchführen und wen sie dabei anhören wollen; das gilt auch dann, wenn sie nach Anlage 2 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags in die öffentliche Liste über Verbände, die gegenüber dem Deutschen Bundestag Interessen vertreten, eingetragen sind²¹. Darüber hinaus gibt es zwischen einer Bürgerbeteiligung und der Anhörung von Verbänden im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses grundlegende Unterschiede hinsichtlich ihrer repräsentativen Wirkung. Zwar haben Anhörungen von Interessenvertretern und Sachverständigen durchaus auch eine die Repräsentativität verstärkende Wirkung²², aber eben doch nur in begrenztem Umfang. Denn nicht alle Interessen einer Gesellschaft werden durch Verbände vertreten²³. Selbst die Repräsentanten der Verbände vertreten auf Grund der bekannten »Verbonzungseffekte« gerade in großen, seit langem bestehenden Verbänden nicht unbedingt die Interessen der Mehrheit ihrer Mitglieder²⁴. Im Übrigen geht es bei der Gesetzgebung zwar auch, aber eben nicht nur um die Integration von Verbandsinteressen, sondern auch um allgemeine öffentliche Belange²⁵; insoweit kann es zwischen Bürgern und Verbandsvertretern sehr unterschiedliche Akzentsetzungen geben. Bürgerbeteiligung ist daher eine in vieler Hinsicht auch qualitativ andere Beteiligung an der Gesetzgebung als die öffentlichen Verbandsanhörungen.

20 Vgl. dazu allgemein *Appoldt*, Die öffentlichen Anhörungen (»Hearing's«) des Deutschen Bundestages, 1971; *Bücker*, ZG 1989, 97 ff.; *Kißler*, Parlament und gesellschaftliche Interessen, in: *Graf v. Westfalen* (Fn. 1), S. 314 ff.; 321 f.; *Mengel*, ZG 1977, 304 ff.; zur praktischen Anwendung und Bedeutung von Anhörungen im Deutschen Bundestag vgl. *Schüttmeyer*, Öffentliche Anhörungen, in: *Schneider/Zeh* (Fn. 1), § 42; *Steinberg* (Fn. 12), § 7, Rn. 24 ff.; *Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1999, Bd. II, 1999, S. 2121 ff.

21 *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 70 I, 1d; zu dieser Liste vgl. *Schindler* (Fn. 19) S. 2182 f.

22 Dazu insbes. *Schüttmeyer* (Fn. 19), Rn. 36 ff.

23 *Steinberg* (Fn. 12), Rn. 88 f.

24 Zum Problem einer ausreichenden innerverbandlichen Repräsentativität, *Steinberg* (Fn. 12), Rn. 115 f.; Zur entsprechenden Problematik im Rahmen des beschriebenen Schweizer Vernehmlassungsverfahrens vgl. *Sägesser* (Fn. 17), Art. 147, Rn. 110 und *Buser*, Das Vorverfahren der Gesetzgebung, in: *dokumenta* 4/1983, S. 24.

25 v. *Arnim*, ZRP 1995, 344, 345; *ders.* Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 152 ff.; *Herdegen*, VVDStRL 62, 15; *Morlok*, VVDStRL 62, 43 f.; zu den Gefahren einer Vergesellschaftung des Staates, *Janssen*, ZBR 2003, 113 ff.; *Ruffert*, DVBl. 2002, 1147 f.; *Steinberg* (Fn. 12), Rn. 90.

II. Schwächen der demokratischen Repräsentativität parlamentarischer Gesetzgebung, ihre Ursachen und therapeutische Reformansätze

Die gegenwärtig breite Diskussion um die Einführung plebiszitärer Elemente in die parlamentarische Demokratie lässt sich maßgeblich auf eine Ursache zurückführen: auf Mängel und Schwächen unseres repräsentativ-parlamentarischen Systems; ohne sie wären Rufe nach plebiszitären Formen demokratischer Politikgestaltung kaum ein Thema. Die Mängel liegen – auch im Bewusstsein der Bürger – weniger im repräsentativ-parlamentarischen System als solchem²⁶, als vielmehr schwergewichtig im ständig steigenden Vertrauensverlust der Bürger in die real agierenden repräsentativ-parlamentarischen Organe und deren Mitglieder. Seriöse Umfragen sprechen insoweit eine eindeutige Sprache, die nicht mehr negiert werden kann: Der Ansehens- und Vertrauensverlust der Bundestagsabgeordneten und des Bundestags wird mit zunehmender Tendenz zunehmend dramatischer. So ermittelte Allensbach²⁷, dass z.B. das Ansehen von Bundestagsabgeordneten, das in den 60er und Mitte der 70er Jahre noch von über 50-60% der Befragten positiv bewertet wurde, im Jahr 2001 auf 28% gefallen ist. Das Vertrauen in Bundestagsabgeordnete wurde 1998 wie folgt ermittelt: Großes Vertrauen 12%, nicht so großes Vertrauen 43%, nur wenig Vertrauen 40%, unentschieden 5%²⁸. Für den Bundestag gab es folgende Werte: Großes Vertrauen 15%, nicht so großes Vertrauen 40%, nur wenig Vertrauen 31%, unentschieden 14%²⁹.

Bei der Frage, welche Interessen die Bundestagsabgeordneten vertreten, gab es diese Ergebnisse: Interessen der Bevölkerung (25%), persönliche Interessen (36%), Interessen der Partei (5%), andere Interessen (5%), weiß nicht bzw. keine Angabe (33%)³⁰.

Zur Bürgernähe von Abgeordneten ermittelte Allensbach schließlich auf die Frage, ob sich der Wahlkreisabgeordnete um ein an ihn schriftlich eingereichtes Anliegen kümmern würde, folgende Antworten: Denke ja: 28%, wahrscheinlich nein: 36%, bestimmt nicht 11%, weiß nicht 25%³¹.

Zu noch dramatischeren Ergebnissen kommt die neueste, unter der Schirmherrschaft von Bundespräsident a.D. v. *Weizäcker* erhobene Meinungsumfrage »Perspektive Deutschland«³². Danach sprechen nur 9% der Bürger dem Bundestag ihr Vertrauen aus und seine Aufgabenerfüllung wird nur von 7% der Bürger mit gut bewertet. Der Bundestag wird nur noch von 3% der Bürger als bürgernah einge-

26 *Dicke, Edinger, Hallermann, Schmitt*, Jugend und Politik 2002, S. 19; *Maunz/Zippelius*, Deutsches Staatsrecht, 28. Aufl. 1991, § 10 V; *Schönherr-Mann*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 15-16/2002, S. 3.

27 Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998-2002, Bd. 11, S. 712.

28 A.a.O., S. 712.

29 A.a.O., S. 713.

30 A.a.O., S. 713.

31 A.a.O., S. 714.

32 <http://www.perspektive-deutschland.de/03070.php>, Kurzbericht S. 13 f.

schätzt. 53% der Bürger verlangen daher nach dieser Umfrage »eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz vom Bundestag direkt auf die Bürger«³³.

Wie auch immer man die Aussagekraft dieser Umfrageergebnisse einschätzen mag³⁴: sie sind in ihrer Tendenz eindeutig und belegen die Notwendigkeit von Reformen unseres repräsentativ-demokratischen Systems. Es muss daher Aufgabe von Politik und Wissenschaft sein, sich diesem Thema zu stellen und möglichst Vorschläge zu erarbeiten, die geeignet sind, Vertrauen und Akzeptanz der Bürger in ihre demokratisch-repräsentativen Institutionen, insbesondere ihre Parlamente und Abgeordneten bei der Wahrnehmung ihrer legislativen Aufgaben zu stärken. Denn dieses Vertrauen der Bürger in die Integrität und Gemeinwohlorientierung sowie die fachliche Kompetenz der Parlamente und seiner Abgeordneten ist die alles entscheidende Voraussetzung für eine real funktionierende parlamentarische Demokratie. Ohne dieses Vertrauen mangelt es an der erforderlichen Akzeptanz des Bürgers gegenüber der Herrschaftsausübung seiner Repräsentanten und damit der Grundvoraussetzung für inneren Frieden, einem der zentralen Ziele repräsentativ-parlamentarischer Demokratie³⁵.

Die für die Funktionstüchtigkeit des repräsentativ-parlamentarischen Regierungssystems geradezu lebenswichtige Frage ist daher, wie das nachhaltig gestörte Vertrauensverhältnis zwischen den Bürgern und den sie repräsentierenden Organen und Repräsentanten und damit die Repräsentationsfunktion unserer Demokratie wieder hergestellt oder doch wenigstens verbessert werden kann. Ein wirksames Mittel wäre zweifelsohne die Entprofessionalisierung der Mandate, indem das Mandat als »full-time job« wenigstens in den von Kompetenzauszehrung durch den Bund und die EU bedrohten Landesparlamenten – verbunden mit einer Parlamentsreform – wieder auf eine weitgehend ehrenamtliche Tätigkeit zurückgeführt wird; damit könnten Gemeinwohlorientierung und Volksnähe von Abgeordneten nachhaltig verbessert werden³⁶. Diesen Überlegungen soll hier jedoch nicht weiter nachgegangen werden.

Ein anderer grundsätzlicher Ansatz läge darin, plebiszitäre Elemente in das repräsentative demokratische Regierungssystem einzufügen³⁷. Aus dem breiten Angebot plebiszitärer Elemente, welche die parlamentarische Demokratie »vergüten« könnten³⁸, soll hier eine stärkere plebiszitäre Beteiligung von Bürgern an dem Pro-

33 Zu weiteren Meinungsumfragen mit z.T. noch weitergehenden Werten: *Dicke* u.a. (Fn. 26), S. 27 f. (vgl. dazu *Edinger* [Fn. 8], S. 125) und *Juchler*, Repräsentative Demokratie und politische Bildung, in: *Schmitt* (Fn. 8), S. 202 f.

34 *Edinger* (Fn. 8) verweist z.B. kritisch auf Umfrageergebnisse, wonach die Zustimmung zu Plebisziten mit der Uninformiertheit der befragten Bürger steigt.

35 *Anonymus*, ZRP 1988, 62 f.; *Hennis*, in: Festschrift für Smend, 1962, S. 55 ff.; *Herzog*, Staatslehre, 1971, S. 173; *Scheuner*, DÖV 1958, 644; *Schmitt Glaeser*, ZRP 2000, 97 f.; *Schönherr-Mann* (Fn. 26), S. 3 ff.; *Zippelius* (Fn. 1), § 9 I, 2 u. § 17 II.; Zur treuhänderischen Wahrnehmung von Herrschaftsmacht auf der Basis von Vertrauen bereits bei Locke, vgl. *Sommer* (Fn. 1), S. 6 und *Dicke*, Menschenrechte und europäische Integration 1986, S. 75 ff.

36 *Anonymus* (Fn. 34), S. 65 f.; zum fehlenden Vertrauen der Bürger gegenüber Berufspolitikern vgl. *Borchert*, Die Professionalisierung der Politik, 2003, S. 30 f., 204 f.

37 Ebenso die in Fn. 6 aufgeführten Autoren.

38 Vgl. dazu oben I. 1.

zess parlamentarischer Gesetzgebung näher beleuchtet werden. Dies könnte über eine Intensivierung und qualitative Veränderung der bisher üblichen Anhörungsverfahren der Parlamente zu Gesetzentwürfen geschehen³⁹. Dieser Reformansatz ist in der parlamentarischen Praxis bereits aufgegriffen und verstärkt untersetzt worden: Die Zahl der Anhörungen von Verbänden, Interessengruppen und Sachverständigen hat in der Bundesrepublik Deutschland in allen Parlamenten kontinuierlich zugenommen⁴⁰. Man kann daher heute feststellen, dass derartige Anhörungen zu allen wesentlichen Gesetzesvorhaben durchgeführt werden.

Doch es geht um mehr: Jedem Bürger sollte unmittelbar die Möglichkeit geboten werden, in öffentlichen Verfahren auf die Gesetzgebung inhaltlich Einfluss zu nehmen.

III. Vorschlag für eine unmittelbare Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess

Für eine unmittelbare Beteiligung von Bürgern an der parlamentarischen Gesetzgebung wird daher aus rechtspolitischer Sicht folgender Vorschlag zur Ergänzung des Gesetzgebungsverfahrens in den parlamentarischen Geschäftsordnungen⁴¹ unterbreitet:

Bürgerbeteiligung

1. Die Öffentlichkeit ist über die beim Bundestag/Landtag eingebrachten Gesetze dadurch zu informieren, dass sie
 - a) von den Einbringern öffentlich vorgestellt und unter Hinweis auf die Fundstelle ins Internet eingestellt werden,
 - b) vom Bundestag/Landtag zur Einsicht bereitgehalten werden,
 - c) auf Verlangen zuzuschicken sind.
2. Jeder hat das Recht, einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen gegenüber dem Bundestag/Landtag schriftlich zu Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen.
3. Gesetzentwürfe sind zum Zweck der Bürgerbeteiligung vom Bundestag/Landtag einem federführenden Ausschuss zu überweisen, der die Bürgerbeteiligung durchzuführen hat; der Bundestag/Landtag kann hierauf mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder verzichten.
4. Die Stellungnahmen von Bürgern sind in öffentlicher Sitzung aufzurufen und zu beraten. Der Ausschuss kann mit Bürgern, die eine schriftliche Stellungnahme eingereicht haben, in eine Aussprache eintreten.

Zu diesem Vorschlag sind folgende ergänzende Anmerkungen zu machen:

1. Eine effektive Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung setzt eine ausreichende Information der Bürger voraus. Die Initianten haben die Öffentlichkeit z.B. in Pressekonferenzen

³⁹ Zur positiven Bewertung bereits dieser Anhörungsverfahren vgl. insbes. *Schüttemeyer* (Fn. 20), § 42, Rn. 23 ff.

⁴⁰ Die von Schindler für den Bundestag aufgelisteten Zahlen (*Schindler* Fn. 20, S. 2122 ff.) geben durchaus den Trend in allen deutschen Parlamenten wieder.

⁴¹ Eine dazu ermächtigende verfassungsrechtliche Grundlage ist schon deswegen nicht erforderlich, weil der Bürger auf die repräsentativen Organe nur einen politisch-empfehlenden und keinen bestimmenden Einfluss erhält. Dementsprechend wird für alle bereits heute geregelten Anhörungsverfahren eine nur geschäftsordnungsrechtliche Regelung unstrittig für ausreichend gehalten.

oder über Presseerklärungen über ihre Gesetzentwürfe zu unterrichten; dabei haben sie sich auch des Internets zu bedienen und die Gesetzentwürfe dort einzustellen. Die Parlamente haben die Gesetzentwürfe nicht nur für jeden Bürger zur Einsichtnahme bereitzuhalten, sie sollten sie auch jedem Bürger auf Verlangen übermitteln. Auf die Übersendung könnte allerdings auch verzichtet werden. Derartige Anforderungen könnten missbräuchlich organisiert werden und daher – insbesondere auf Bundesebene – ganze Verwaltungszweige nahezu lahm legen und erhebliche Kosten verursachen. Der Verzicht ließe sich auch damit rechtfertigen, dass zwar nicht jeder Bürger sowohl subjektiv als auch objektiv einen eigenen Zugang zum Internet hat, ihn sich aber unschwer über Dritte (z.B. für die Internetignoranzen über die Generation der Enkel) verschaffen kann.

2. 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. Eine Auswahl zwischen wesentlichen oder »bürgerrelevanten« und sonstigen Gesetzen ist schwierig. Sind Gesetzentwürfe für Bürger weniger interessant, gibt es auch entsprechend weniger Stellungnahmen und somit weniger verwaltungsmäßigen Aufwand, der durchaus nicht vernachlässigt werden soll. Ein Verzicht auf eine Bürgerbeteiligung könnte allerdings dann erwogen werden, wenn dies vom Bundestag/Landtag mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschlossen wird. Ein derartiger Verzicht käme in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit von Gesetzen oder dann in Betracht, wenn die Chancen ihrer Verabschiedung äußerst gering sind und das aufwändige Bürgerbeteiligungsverfahren daher unverhältnismäßig wäre. Als Alternative wäre aus Gründen der Praktikabilität gerade auf Bundesebene auch eine Regelung möglich, wonach jede Bürgerbeteiligung einer vorherigen parlamentarischen Legitimierung bedarf. Da die Bürgerbeteiligung die Funktion einer Ergänzung oder eines Korrektivs zur parlamentarischen Repräsentation haben soll, kann sie allerdings nicht von einem Mehrheitsbeschluss des Parlaments abhängig gemacht werden; insofern müsste bereits eine Minderheit mit relativ geringem Quorum eine Bürgerbeteiligung durchsetzen können.

3. Die Bürgerbeteiligung sollte nicht auf Deutsche begrenzt werden, sondern Ausländer mit ständigem Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland einschließen. Da das Bundesverfassungsgericht Empfehlungen, konsultative Stellungnahmen etc. im Vorfeld staatlicher Entscheidungen nicht dem Demokratieprinzip unterworfen hat⁴², bestehen insoweit keine Bedenken gegen eine Einbeziehung von Ausländern in das Beteiligungsverfahren⁴³. Gegebenenfalls könnte man danach differenzieren, ob und mit welcher Intensität die vorgesehene Regelung Ausländer berührt.

4. Das Verfahren der Bürgerbeteiligung darf keine Alibiveranstaltung sein. Die Wirkung wäre extrem kontraproduktiv und fatal. Die Stellungnahmen von Bürgern dürfen daher nicht sang- und klanglos in Akten verschwinden oder ohne qualifizierte Beratung »abgebügelt« oder abgelegt werden. Eine normative Verpflichtung der Abgeordneten zu einer qualifizierten Berücksichtigung der Stellungnahmen von Bürgern kann bei deren Missachtung naturgemäß nicht mit Sanktionen gegenüber Abgeordneten belegt werden. Der erforderliche Druck, die Stellungnahmen auch qualifiziert zu berücksichtigen, kann – wie in vergleichbaren Fällen bei der parlamentarischen Kontrolle – daher nur über die Öffentlichkeit⁴⁴ ausgeübt werden. Daher ist vorzusehen, dass die Stellungnahmen – ggf. systematisiert und aufbereitet durch die Parlamentsverwaltung – in öffentlicher Sitzung aufgerufen und beraten werden müssen.

42 BVerfGE 83, 74.

43 Vgl. dazu BVerfGE 83, 50 f.

44 Zur grundlegenden Bedeutung der Öffentlichkeit auf die Akteure im parlamentarischen Prozess *Morlok* (Fn. 25) S. 62 m.w.N.

5. Über eine schriftliche Stellungnahme hinaus sollte im Einzelfall weiterhin zwar kein Rechtsanspruch des Bürgers normiert, aber auf Mehrheitsbeschluss des Ausschusses die Möglichkeit vorgesehen werden, den Bürger auch mündlich anzuhören und mit ihm in eine Aussprache einzutreten.

IV. Zu den Vorteilen und den Bedenken gegenüber der vorgeschlagenen Bürgerbeteiligung

Die vorgeschlagene Bürgerbeteiligung würde die Repräsentativität der parlamentarischen Gesetzgebung verbessern und damit könnte dem verbreiteten Vertrauensverlust der Bürger gegenüber den Parlamenten und ihren Repräsentanten wenigstens teilweise entgegengewirkt und die Akzeptanz gegenüber Gesetzen gesteigert werden:

1. Durch die Stellungnahmen von Bürgern zu Gesetzentwürfen würde die Repräsentativität von Gesetzen verbreitert: Es würden – über die gegenwärtigen Anhörungen von Verbänden hinaus – weitere Informationen und Sachargumente in die Gesetzgebung einfließen. Der Einfluss der Verbände würde durch direkte Bürgerbeteiligung zu Recht relativiert, weil – wie bereits dargestellt – die Resultate der Verbandspositionen durchaus nicht mit dem Gemeinwohl identisch ist.
2. Durch den Zwang, die Stellungnahmen von Bürgern öffentlich erörtern zu müssen, würden Abgeordnete unter einen zusätzlichen Begründungs- und Rechtfertigungsdruck gestellt, mit dem sowohl ihr Argumentations- als auch ihr Abstimmungsverhalten hin zu mehr Bürgernähe beeinflusst werden könnte⁴⁵.
3. Die Verbreiterung der Informationsebene und Sachargumente sowie deren öffentliche Erörterung – dabei in ihrer Öffentlichkeitswirkung verstärkt durch die einschlägige Medienberichterstattung – führten zu einer erhöhten Transparenz des Gesetzgebungsprozesses für den Bürger. Der Gerinnungsprozess von der Politik zur Norm würde für ihn verständlicher und durchschaubarer.
4. Darüber hinaus würde auch das subjektive Empfinden von Bürgern hinsichtlich einer repräsentativen Vergütung der Gesetzgebung und damit deren Akzeptanz verbessert. Der besonderen Spezies des nur ewig nörgelnden Bürgers könnte das Argument entgegengehalten werden, dass er die Chancen seiner Einflussnahme nicht genutzt habe. Damit könnte natürlich keine begeisterte Zustimmung, aber doch immerhin ein zerknirschtes Sichfügen erreicht werden.
5. Schließlich sollte man bei der Diskussion um die Einführung plebiszitärer Elemente in die repräsentative Demokratie auch hier deren erhebliche »fleet in being«-Wirkung beachten: Allein durch deren Vorhandensein und ihren möglichen Einsatz würde indirekt politischer Druck zur »volksnäheren« Politik ausgelöst⁴⁶.

Das vorgeschlagene Verfahren der Bürgerbeteiligung führte zweifelsohne im Rahmen der Gesetzesberatungen zu einem erhöhten Zeitaufwand, was allerdings durchaus nicht immer nachteilig sein muss, sondern über gründlichere Beratungen

⁴⁵ Zu dieser plebiszitären Wirkung öffentlicher Transparenz vgl. *Zippelius* (Fn. 1), § 23 II, 7.

⁴⁶ *Morlok* spricht zutreffend von der »Wahlangst der Politiker« und ihrer antizipierenden Wirkung, *Morlok* (Fn. 25), S. 62 m.w.Nachw.; *ders.* Demokratie und Wahlen, in: Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. 2, 2001, S. 579 ff.; zur politisch-faktischen Vorwirkung von plebiszitären Verfahren vgl. auch *Böckenförde* (Fn. 4), § 30, Rn. 16; *Edinger* (Fn. 8), S. 154; *Hahnzog*, Bayern als Motor für unmittelbare Demokratie, in: *Heußner/Jung* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 1999, S. 163 ff.; *Jutzi*, ZG 2003, 273 ff.; *Linck* (Fn. 1), Art. 44, Rn. 24.

zu qualitativ besseren Gesetzen führen kann. Zusätzlich würden über die Publizierungspflicht und die Aufbereitung sachliche und personelle Ressourcen beansprucht. Wägt man jedoch diese Vor- und Nachteile ab, dürften die Vorteile eindeutig überwiegen. Jedenfalls wäre die Einführung der Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland eines Versuchs wert, sie in der Praxis zu testen und sie im Rahmen einer Evaluierung nach einiger Zeit kritisch auszuwerten.

V. Zur Realisierung der vorgeschlagenen Bürgerbeteiligung

Das vorgeschlagene Verfahren einer Bürgerbeteiligung entspringt einem gewissen Misstrauen und einer kritischen Bewertung gegenüber der gegenwärtigen Realität demokratisch-repräsentativer Entscheidungsfindung in den Parlamenten. Esbürdet ihnen auch zusätzliche Aufgaben und Legitimationsprobleme auf, da es gegenüber Bürgern und Öffentlichkeit ggf. einen zusätzlichen Rechtfertigungsaufwand für politisches Tun oder Unterlassen auslöst. Insofern ist bei Parlamenten und Abgeordneten sicherlich noch weitere Überzeugungsarbeit zu leisten. Der Vorschlag würde sich auf Landesebene auch für eine Volksgesetzgebungsinitiative eignen, ggf. verbunden mit weiteren Anliegen. Das Volk würde sich damit zwar nicht selbst zum Gesetzgeber aufschwingen, es würde aber einen verstärkten Einfluss auf die Gesetzgebung seiner Repräsentanten beanspruchen. Große ideologische Kontroversen dürfte der hier unterbreitete Vorschlag zwischen den Anhängern einer vorrangig repräsentativen-parlamentarischen Demokratie und den Befürwortern einer stärker plebiszitär ausgerichteten parlamentarischen Demokratie nicht auslösen, weil er allein darauf abzielt, das repräsentativ-parlamentarische Gesetzgebungsverfahren durch Stellungnahmen von Bürgern politisch zu beeinflussen, nicht jedoch zu ersetzen oder konkurrierend zu verdrängen.