

DISKUSSIONSPAPIERE

zu den Empfehlungen des
Bürgerrats Demokratie



BÜRGERRAT
Demokratie

Inhalt

Hintergrund	3
Institutionalisierung von losbasierten Bürgerräten	4
Direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene	6
Kombination von losbasierten Bürgerräten und direkter Demokratie	8
Unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung.....	11
Beteiligungportal	13
Lobbyregister	15

Hintergrund

Im Jahr 2019 fand, initiiert von Mehr Demokratie und der Schöpflin Stiftung, der erste bundesweite Bürgerrat mit aus ganz Deutschland ausgelosten Menschen statt. 160 Ausgeloste erarbeiteten im „Bürgerrat Demokratie“ Vorschläge zur Stärkung und Ergänzung der parlamentarischen Demokratie. Diese 22 Empfehlungen wurden am 15. November 2019 dem Bundestagspräsidenten und den Fraktionen des Bundestags überreicht, um das Gespräch über die Weiterentwicklung der Demokratie anzustoßen. Das Interesse von Seiten der Politik, der Medien und der Bevölkerung ist groß. Mehr Demokratie hat vor diesem Hintergrund Diskussionspapiere zu den im Bürgerrat behandelten und in den 22 Empfehlungen adressierten Themenfeldern vorgelegt. Die Papiere zeigen konkrete Möglichkeiten auf, wie die Empfehlungen umgesetzt werden könnten. Sie sind nicht als fertige Konzepte, sondern als Denk- und Gesprächs-Einladung gedacht.

Institutionalisierung von losbasierten Bürgerräten

In Bürgerräten erarbeiten per Los ausgewählte Bürgerinnen und Bürger, die einen Querschnitt der Bevölkerung abbilden, an die Politik gerichtete Empfehlungen zu ausgewählten Themen. Damit losbasierte Bürgerräte auf Bundesebene eine dauerhaft positive Praxiswirkung entfalten können, sollen deren Rahmenbedingungen einfach-gesetzlich gefasst werden.

1. INITIIERUNG

- durch die Bundesregierung per Kabinettsbeschluss
- durch den Bundestag per Beschluss über einen entsprechenden Antrag
- durch Unterschriftensammlung von Einwohnerinnen und Einwohnern (Bürgerrats-Initiative)

2. ANFORDERUNG AN BÜRGERRATS-INITIATIVE

- 100.000 Unterschriften, zu sammeln durch
 - freie Sammlung
 - jede natürliche Person (analog zu den Verfahrensgrundsätzen bei Petitionen)
- Die Unterschriften werden mit Fragestellung (zu einem abgrenzbaren Thema) und Begründung beim Bundestagspräsidium oder einer unabhängigen Stabsstelle für Bürgerbeteiligung eingereicht.
- Der Inhalt muss im Rahmen der Zuständigkeit des Deutschen Bundestages liegen.

3. ZULÄSSIGKEIT DER BÜRGERRATS-INITIATIVE

- Das Bundestagspräsidium entscheidet innerhalb eines Monats nach Einreichung über das Zustandekommen.
- Über die Vereinbarkeit einer Bürgerrats-Initiative mit dem Grundgesetz entscheidet das Bundesverfassungsgericht auf Antrag des Bundestagspräsidiums innerhalb von sechs Monaten.

4. UMSETZUNG DER BÜRGERRATS-INITIATIVE

- Die Fragestellung der Bürgerrats-Initiative kann im Einvernehmen mit den Initiatoren und Initiatorinnen angepasst werden. Leitgedanke: Die praktische Umsetzbarkeit eines Bürgerrates und der daraus resultierenden Empfehlungen soll gewährleistet werden.
- Der Bundestag kann den Bürgerrats-Prozess innerhalb von zwölf Monaten
 - selbst,
 - über eine neu zu schaffende Stabsstelle oder
 - über Beauftragung von externen Organisationen umsetzen.
- Der Bundestag beschließt die Grundprinzipien des Prozesses (vgl. Regeln für irische Citizens Assemblies: Offenheit, Fairness, gleiches Gewicht der Stimmen, Effizienz, Respekt, Kooperation).
- Die Umsetzung orientiert sich an den aktuellen Qualitätskriterien guter Beteiligungspraxis und generativer und agiler Prozessbegleitung.
- Die Finanzierung eines Bürgerrates erfolgt aus dem Bundeshaushalt.

5. BEHANDLUNG DER EMPFEHLUNGEN EINER BÜRGERRATS-INITIATIVE

- Das Bundestagspräsidium überweist die Empfehlungen an die betreffenden Fachausschüsse und legt einen federführenden Ausschuss fest.
- Die zuständigen Bundesministerien befassen sich ebenfalls mit den Empfehlungen und speisen ihre Rückmeldungen in den parlamentarischen Prozess ein.
- Der federführende Ausschuss erstellt eine Beschlussvorlage für den Bundestag.
- Gewählte Vertretungspersonen des Bürgerrates haben (gemeinsam mit den Vertrauensleuten der Bürgerrats-Initiative) das Recht auf Anhörung in den Fachausschüssen und gegebenenfalls im Bundesrat.
- Der Bundestag teilt innerhalb von zwölf Monaten nach Übergabe der Empfehlungen des Bürgerrates das Ergebnis der parlamentarischen Behandlung mit und versieht dies mit Gründen.

Direktdemokratische Verfahren auf Bundesebene

DREI MÖGLICHE INSTRUMENTE DIREKTER DEMOKRATIE

In allen 16 Bundesländern gibt es die direkte Demokratie auf kommunaler wie auch auf Landesebene. Hier werden seit mehr als 70 Jahren Erfahrungen mit direkter Demokratie gesammelt. Zieht man auch Erfahrungen aus anderen Ländern (Schweiz/Italien/Irland) heran, so haben sich ergänzend zu parlamentarischen Entscheidungen drei direktdemokratische Instrumente bewährt:

- Dreistufige Volksgesetzgebung: Ein Volksentscheid wird von den Bürgerinnen und Bürgern selbst per Unterschriftensammlung auf den Weg gebracht. Die drei Stufen sind: Volksinitiative (Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens) – Volksbegehren – Volksentscheid.
- Fakultatives Referendum: Dieses Korrektur-Volksbegehren richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Kommt die definierte Unterschriftenzahl zusammen, wird per Volksabstimmung entschieden, ob das Gesetz in Kraft treten soll oder nicht.
- Obligatorische Referenden sind Volksentscheide, die verpflichtend und automatisch zu in der Verfassung geregelten Themen stattfinden, wie zu Verfassungsänderungen oder zur Übertragung von Hoheitsrechten. Dem geht immer ein entsprechender Parlamentsbeschluss voraus.

Weitgehend unstrittig ist, dass die folgenden Instrumente einer Änderung des Grundgesetzes bedürfen. Die folgenden Vorschläge sind zu unterscheiden von Plebisziten, bei denen die Regierung oder das Parlament entscheidet, ob es eine Abstimmung oder Befragung über ein bestimmtes Thema gibt (Brexit). Diese Spielarten sind zu missbrauchs anfällig und daher abzulehnen.

1. DREISTUFIGE VOLKSGESETZGEBUNG

Kern der Volksgesetzgebung ist, dass Bürgerinnen und Bürger selbst einen Gesetzesvorschlag ausarbeiten und zum Volksentscheid bringen können. Sie ist das zentrale direktdemokratische Instrument in allen Bundesländern. Bereits die Möglichkeit eines Volksentscheids kann eine politikverändernde Wirkung haben. In den Bundesländern werden die meisten erfolgreichen Volksinitiativen auf dem Verhandlungswege beendet.¹

1. Verfahrensstufe – Volksinitiative

- Die Bürgerinnen und Bürger arbeiten einen Gesetzentwurf aus und sammeln dafür Unterschriften. Vorschlag: 100.000 Unterschriften, frei auf der Straße und online.
- Nach Einreichung prüfen Bundesregierung und Bundestag den Gesetzentwurf auf Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz, EU-Recht sowie völkerrechtlichen Vereinbarungen. Bei Bedenken zur Vereinbarkeit werden Volksinitiativen dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt (präventive Normenkontrolle).
- Bei Zulässigkeit wird der Vorschlag im Bundestag (ggf. Bundesrat) beraten. Dieser Zeitraum ist möglichst lang auszugestalten, da hier Raum für Kompromisse, sowie für ein mögliches Bürgerbeteiligungsverfahren sein sollten. Die Initiative bekommt Anhörungsrecht in den zuständigen Ausschüssen.

¹ Siehe: www.mehr-demokratie.de/volksbegehrensbericht/: 3,9 Prozent aller Verfahren sind im Volksentscheid erfolgreich, 28,2 Prozent erzielen einen Erfolg ohne Volksentscheid.

2. Verfahrensstufe – Volksbegehren

- Kommt es zu keiner Einigung, so kann die Initiative ein Volksbegehren beantragen. Innerhalb einer Frist ist eine bestimmte Anzahl von Unterschriften zu sammeln. Vorschlag: 1 Mio. bei einfachen und 1,5 Mio. bei verfassungsändernden Gesetzen innerhalb von neun Monaten.
- Nach Einreichung der Unterschriften hat der Bundestag (ggf. Bundesrat) die Möglichkeit, den Gesetzentwurf des Volksbegehrens zu übernehmen.

3. Verfahrensstufe – Volksentscheid

- Kommt es nicht zur Übernahme des Volksbegehrens, muss ein Volksentscheid stattfinden. Empfehlung Mehr Demokratie: Von Quoren ist abzusehen, da diese eher beteiligungshemmend wirken. Empfehlung Bürgerrat: Es soll ein angemessenes Quorum bei Volksentscheiden geben. Zustimmungspflichtige Gesetze benötigen zusätzlich eine Mehrheit in den Bundesländern.
- Der Bundestag kann einen Gegenvorschlag beschließen und alternativ zur Abstimmung stellen. Für die Behandlung im Bundestag sind die Fristen möglichst großzügig auszugestalten, um ein Bürgerbeteiligungsverfahren zur Ausgestaltung des Gegenvorschlags zu ermöglichen.

2. FAKULTATIVES REFERENDUM

- Mit dem fakultativen Referendum können die Bürgerinnen und Bürger innerhalb einer kurzen Frist einen Volksentscheid über vom Bundestag beschlossene Gesetze verlangen. Dafür muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden. Vorschlag: 500.000 Unterschriften innerhalb von 100 Tagen. Binnen dieser Frist treten die Gesetze nicht in Kraft.
- Der Bundestag kann mit qualifizierter Mehrheit Gesetze für dringlich erklären und somit dem fakultativen Referendum entziehen.
- Die Kraft des fakultativen Referendums liegt neben seiner Kontrollwirkung vor allem in seiner Präventivwirkung. Es sorgt für mehr Sorgfalt bei der Gesetzgebung, eine stärkere Auseinandersetzung mit Argumenten der Opposition und der Zivilgesellschaft, um Referenden zu vermeiden.

3. OBLIGATORISCHE REFERENDEN

- Obligatorische Referenden finden verpflichtend statt bei bestimmten im Grundgesetz zu definierenden Entscheidungen. Die Bundesländer Bayern, Hessen und teilweise Berlin kennen das sogenannte obligatorische Verfassungsreferendum. Änderungen der Landesverfassung müssen nach Landtagsbeschluss zwingend eine Mehrheit im Volksentscheid bekommen. Ein Quorum gilt dort nicht. Der Grundgedanke ist, dass bestimmte Entscheidungen von besonderer Tragweite sind und somit einen Volksentscheid (ohne Unterschriftensammlung) rechtfertigen. Davon kann auch bei Grundgesetzänderungen ausgegangen werden.
- Gleiches könnte für die Übertragung von nationalen Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Organisationen gelten wie z.B. die EU (so in Dänemark). Kompetenzübertragungen auf zwischenstaatliche Ebenen sind nur schwer wieder rückgängig zu machen. Deswegen bedürfen sie einer besonderen Legitimation. Der Vertrag von Lissabon hätte so zum Beispiel einem Referendum unterzogen werden müssen.

Kombination von losbasierten Bürgerräten und direkter Demokratie

1. GEEIGNETE FORMEN VON DIREKTER DEMOKRATIE

Auf Bundesebene sind vor allem folgende drei Formen von direkter Demokratie sinnvoll:

- a) Bei der dreistufigen Volksgesetzgebung wird ein Volksentscheid von den Bürgerinnen und Bürgern selbst per Unterschriftensammlung auf den Weg gebracht. Die drei Stufen sind: Volksinitiative (100.000 Unterschriften) – Volksbegehren (1 Mio. Unterschriften) – Volksentscheid.
- b) Ein Korrektur-Volksbegehren (Fakultatives Referendum / Volkseinwand) richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Abstimmungsberechtigten (500.000 Unterschriften) kann einen Volksentscheid darüber beantragen, ob das Gesetz in Kraft treten soll.
- c) Obligatorische Referenden sind Volksentscheide zu Verfassungsänderungen, Übertragungen von Hoheitsrechten o.ä., die verpflichtend und automatisch stattfinden. Dem geht ein entsprechender Parlamentsbeschluss voraus.

2. LOSBASIERTE BÜRGERRÄTE

Losbasierte Bürgerräte nach irischem Vorbild zielen darauf ab, Bürgerinnen und Bürger in Gestaltungs- und Planungsprozesse mit einzubeziehen. Die Entscheidung verbleibt jedoch beim Bundestag.

Werden Bürgerräte von unten initiiert, gelten bestimmte Anforderungen:

- Der Inhalt liegt im Rahmen der Zuständigkeit des deutschen Bundestages.
- Die Unterschriften werden mit Fragestellung (zu einem abgrenzbaren Thema) und Begründung beim Bundestagspräsidium oder einer Stabsstelle für Bürgerbeteiligung eingereicht.
- Auf Antrag des Bundestagspräsidiums entscheidet das Bundesverfassungsgericht innerhalb von sechs Monaten über die Vereinbarkeit der Fragestellung mit dem GG (Normenkontrolle).
- Die Initiatoren haben Rederecht im federführenden Ausschuss.
- Weitere Verfahrensvorschläge siehe Fact Sheet „Institutionalisierung von losbasierten Bürgerräten“.

3. KOMBINATIONSMÖGLICHKEITEN BEI VOLKSINITIATIVE, VOLKSBEGEHREN, VOLKSENTSCHEID

3.1. Vor dem Volksbegehren

Zwei Varianten sind denkbar, die erste wird präferiert:

- a) Obligatorische Bürgerräte nach der Volksinitiative: Nach jeder Volksinitiative findet automatisch ein losbasierter Bürgerrat zu dem Thema der Volksinitiative statt.
 - Der Bundestag kann dann die Ergebnisse des Bürgerrates übernehmen.

Findet dies nicht statt,

- haben die Initiatoren das Recht, mit ihrer ursprünglichen Forderung oder mit den Ergebnissen des Bürgerrates ein Volksbegehren zu beantragen (siehe 3.1. a)).

- Zusätzliche Variante: Falls die Initiatoren ein Volksbegehren mit ihrer ursprünglichen Forderung beantragen, werden die Ergebnisse des Bürgerrates nach dem erfolgreichen Volksbegehren automatisch als Alternativvorschlag mit zur Abstimmung gestellt.
- b) Bürgerrats-Initiative fakultativ zur Volksinitiative: Parallel zu einer Volksinitiative mit 100.000 Unterschriften wird ein alternativer Zugang eingeführt: Statt einer Volksinitiative kann eine Bürgerrats-Initiative mit 100.000 Unterschriften eingereicht werden (siehe Fact Sheet Bürgerrats-Initiative). Bei Nicht-Übernahme der Ergebnisse der Bürgerrats-Initiative durch den Bundestag haben die Initiierenden das Recht, ein Volksbegehren (1 Mio. Unterschriften) zu starten, um eine Volksabstimmung über die Empfehlungen des Bürgerrates herbeizuführen.

3.2. Nach dem Volksbegehren

Losbasierte Bürgerräte könnten auch erst nach einem Volksbegehren angesetzt werden. Nach einem erfolgreichen Volksbegehren kann der Bundestag entscheiden, den Vorschlag des Volksbegehrens zu übernehmen. Findet keine Übernahme statt, kommt es zum Volksentscheid. Zur Vorbereitung können Bürgerräte helfen:

- a) Ein Alternativvorschlag wird durch einen Bürgerrat erarbeitet: Nach einem Volksbegehren haben idealerweise Bundestag und Bundesrat die Möglichkeit, einen Alternativvorschlag parallel zum Vorschlag des Volksbegehrens zur Abstimmung zu stellen. Dies erhöht die Wahlmöglichkeiten für die Abstimmenden. Zur Ausarbeitung eines Alternativvorschlags kann der Bundestag auch einen losbasierten Bürgerrat einberufen.
- b) Eine Stellungnahme wird durch einen Bürgerrat erarbeitet: Vor einem Volksentscheid wird optimalerweise ein Abstimmungsheft mit den Argumenten der Initiative und des Bundestages verschickt. Nun wird von einem losbasierten Gremium eine weitere Stellungnahme ausgearbeitet. Ein erprobtes und erfolgreiches Verfahren aus Oregon (USA) könnte hierfür modifiziert übernommen werden:
- Im US-Bundesstaat Oregon kommen jährlich zahlreiche Volksinitiativen zur Abstimmung. Manche waren kompliziert und Umfragen zeigten, dass zu viele Wählerinnen und Wähler nicht genau verstanden hatten, worüber sie abstimmten. Seit 2011 ist ein Bürgerpanel gesetzlich vorgeschrieben, das eine Stellungnahme vor dem Volksentscheid erarbeitet.
 - 20-24 per Los ausgewählte Bürgerinnen und Bürger – die nach bestimmten Kriterien für Oregon repräsentativ sind – beschäftigen sich vier Tage lang mit den Inhalten des Volksbegehrens und formulieren dann auf einer DIN A4-Seite Informationen sowie ihre Position dazu: das Citizen Review Statement.
 - Inhalt des Statements: Wie wirkt sich die vorgeschlagene Maßnahme aus? Wie viele Teilnehmer sind dafür und warum sind sie dafür? Wie viele sind dagegen und warum? Die wichtigsten Pro- und Kontra-Argumente werden notiert.
 - Diese Stellungnahme wird zusätzlich in der Abstimmungsbroschüre abgedruckt und verbreitet.²

4. KOMBINATIONSMÖGLICHKEITEN BEI FAKULTATIVEN REFERENDEN

- Mit dem fakultativen Referendum können Bürgerinnen und Bürger innerhalb 100 Tagen einen Volksentscheid über vom Bundestag beschlossene Gesetze verlangen. Dafür muss eine bestimmte Anzahl von Unterschriften gesammelt werden. Vorschlag: 500.000 Unterschriften.

² Beispiel Steueränderung in Oregon, Volksabstimmung im Jahr 2016 (Measure 97): <https://healthydemocracy.org/wp-content/uploads/2016OR-M97-Statement-1.pdf>

- Kommen 500.000 Unterschriften zusammen, kommt es zum Volksentscheid. Ist vorgesehen, dass das Parlament, obwohl das zur Abstimmung stehende Gesetz von ihm beschlossen wurde, dennoch einen zweiten Entwurf mit zur Abstimmung stellen kann (der die Kritik aus der Zivilgesellschaft aufnimmt), könnte dieser Alternativentwurf von einem Bürgerrat erarbeitet werden.
- Denkbar ist auch das unter 3.2. beschriebene Verfahren.

5. KOMBINATION NACH IRISCHEM VORBILD

In Irland gibt es gute Erfahrungen damit, dass das Parlament losbasierte Bürgerräte zu bestimmten Fragestellungen einsetzt (www.citizensassembly.ie). Die erarbeiteten Empfehlungen werden vom Parlament entgegengenommen, im üblichen parlamentarischen Verfahren beraten und ggf. beschlossen. Im Fall von Änderungen der irischen Verfassung findet zusätzlich obligatorisch ein Referendum statt (z.B. Ehe für Alle 2015 – Abtreibungsrecht 2018). Diese Regelung ist seit 1937 in der irischen Verfassung verankert.

Unabhängige Stabsstelle für Bürgerbeteiligung

1. VORSCHLÄGE FÜR DAS AUFGABENPROFIL

Die möglichen Aufgaben und Funktionen einer Stabsstelle sind im Wesentlichen folgende:³

- Information über formale Beteiligungsprozesse und die Möglichkeiten informeller Beteiligung
- Vermittlung zwischen Regierungsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Sachen Bürgerbeteiligung
- Entwicklung, Durchführung oder Beauftragung von Beteiligungsverfahren
- Gewährleistung von neutraler Aufbereitung der Informationen, Auswahl von unabhängigen Experten und Prozessmoderationen für Beteiligungsprozesse
- Bündelung von Prozess-Knowhow zur Gestaltung von passgenauen Formaten (Form folgt Funktion)
- Monitoring absolvierter Beteiligungsprozesse
- Ausarbeitung von Vorschlägen für eine Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligung
- Vernetzung weiterer Akteure der Bundes- und Landespolitik zum Thema Bürgerbeteiligung
- Fortbildung der Verwaltungsmitarbeiter des Bundes im Bereich der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung

Praxiserfahrungen in Bezug auf Aufgaben, Kompetenzen, Ressourcen und Unabhängigkeit gibt es in Vorarlberg⁴, Baden-Württemberg, Potsdam und Irland⁵:

2. ANBINDUNG AUF OBERSTER POLITISCHER EBENE

- Die Stabsstelle könnte beim Bundestagspräsidium verankert werden.
- Alternativ könnte eine Stabsstelle im Bundeskanzleramt angesiedelt werden. Von da aus kann der Austausch mit den Hausspitzen anderer Ministerien und Landesbehörden organisiert werden.
- Solange eine Stabsstelle noch nicht gesetzlich geregelt ist, sollte sie im Koalitionsvertrag mit konkreten Projekten und Zielen festgeschrieben werden.

3. BEISPIEL STAATSRÄTIN IN BADEN-WÜRTTEMBERG

Seit 2011 ist im Staatsministerium Baden-Württemberg eine „Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“ angesiedelt. Staatsräte sind „ehrenamtlich“ tätig. Sie sind „weitere Mitglieder der Regierung“ (Art. 45 Abs. 2 Verfassung Baden-Württemberg). Als Kabinettsmitglied hat Staatsrätin Gisela Erler die Aufgabe, die Bürgerbeteiligung im Land auszubauen und die Zivilgesellschaft zu stärken. Ein „Beirat für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung“ unterstützt die Staatsrätin bei ihrer Arbeit. Er besteht aus Vertretungspersonen von Verbänden, Organisationen und Stiftungen der Bürgerbeteiligung sowie aus Wissenschaft und Verwaltung.

3 UBA-Bericht „Bundesrepublik 3.0“ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bundesrepublik-30>

4 Büro für Zukunftsfragen: https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/contentdetailseite/-/asset_publisher/qA6AJ38txuok/content/aufgaben-und-leistungen?article_id=130395

5 Referendum Commission, www.refcom.ie

4. WEITERE MÖGLICHE RECHTSFORMEN

- Eine Stabsstelle kann auch als oberste Bundesbehörde eingerichtet werden wie der bzw. die Datenschutzbeauftragte oder auch als Bundesamt gefasst werden, wie das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit.⁶
- In Potsdam gliedert sich das Beteiligungsbüro in einen verwaltungsseitigen und einen zivilgesellschaftlichen Teil in freier Trägerschaft. Von zivilgesellschaftlicher Seite kommen oft noch wichtige Anregungen aus einer neuen Perspektive.

Beteiligungsportal

AUSGANGSLAGE

In Zeiten voranschreitender Digitalisierung muss Bürgerbeteiligung auch im digitalen Raum ausgebaut werden. Die Bundesregierung schreibt hierzu in ihrem Koalitionsvertrag: „Wir werden eine Beteiligungsplattform für alle veröffentlichten Gesetzentwürfe der Bundesregierung schaffen, die der transparenten Beteiligung von Bürgern und Verbänden dient und zu denen die Bundesregierung dann Stellung nimmt.“ Bisher wurde das nicht realisiert. Zwar werden einzelne Gesetzentwürfe der Bundesministerien veröffentlicht, jedoch geschieht dies weder auf einer zentralen Plattform noch besteht eine Möglichkeit zur öffentlichen Stellungnahme der Bürger- und Bürgerinnen.

BADEN-WÜRTTEMBERG

- Deutlich weiter ist Baden-Württemberg. Bereits in der zweiten Wahlperiode wird hier das Beteiligungsportal der Landesregierung erfolgreich genutzt (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de>). Dieses bietet den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, Gesetzentwürfe, die Verbänden zur Stellungnahme gegeben werden, auf einer Online-Plattform sechs Wochen lang öffentlich zu kommentieren.
- In der aktuellen Wahlperiode wurden zu 56 Vorhaben 1.500 Kommentare und über 14.000 Bewertungen abgegeben. (Stand September 2019) In etwa einem Drittel der Fälle sind Kommentare in den Gesetzestext eingeflossen. Darunter fielen inhaltliche Konkretisierungen, Hinweise in der Begründung und sprachliche Verbesserungen.
- Aus der schriftlichen Stellungnahme des zuständigen Ministeriums ist nach Abschluss des Kommentierungsprozesses ersichtlich, welche Anregungen aufgenommen wurden bzw. welche mit Begründung abgelehnt wurden.

THÜRINGEN

- In Thüringen können in den Landtag eingebrachte Gesetzentwürfe von den Bürgerinnen und Bürgern online kommentiert werden. In das Diskussionsforum des Landtages werden Gesetzentwürfe eingestellt, die der jeweils federführende Ausschuss dafür freigibt, also auch die der Opposition. (<https://forum.thueringer-landtag.de>).
- Mit Fragen, die sich aus der 1. Lesung des Gesetzentwurfs ergeben, werden die Gesetzentwürfe gut strukturiert veröffentlicht, damit die Bürgerinnen und Bürger sich orientieren und die Knackpunkte erkennen können.
- Die Praxis in Thüringen zeigt aber auch, dass das Diskussionsforum (auch von den Fraktionen des Landtags) zu wenig beworben wird und daher nicht so von den Bürgerinnen und Bürgern genutzt wird, wie es genutzt werden könnte.

ANFORDERUNGEN AN EIN BETEILIGUNGSPORTAL AUF BUNDESEBENE

- Ein Online-Beteiligungsportal kann nur ein Baustein sein. Da die Kommentierung von Gesetzestexten eher für „Eingeweihte“ geeignet ist, sollte diese durch weitere Face-to-Face Beteiligungsformate ergänzt werden. So können auch gesellschaftliche Gruppen erreicht werden, die sich bisher gar nicht mit der Materie befasst haben. Ein per Los ausgewähltes

Gremien könnte z.B. in einem frühen Stadium der politischen Willensbildung an der Erarbeitung von Eckpunkten für den Referentenentwurf beteiligt werden.⁷

- Die Online-Kommentierung sollte über den gesamten Entstehungsprozess von Gesetzen möglich sein. Sie sollte bereits bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen in den Ministerien oder den Fraktionen ansetzen und sich auf den grundsätzlichen Regelungsbedarf und die Eckpunkte des Gesetzesvorhabens beziehen. Dann müsste eine Fraktion oder ein Ministerium, die oder das einen Gesetzentwurf plant, dies öffentlich ankündigen und Eckpunkte bekanntgeben, damit der Dialog beginnen kann. In dieser Phase ist noch der größte Spielraum für Weichenstellungen. Zudem ist die Kommentierung von Gesetzentwürfen geboten, die in den Bundestag eingebracht werden, was auch Oppositionsentwürfe betrifft. Optimalerweise sind beide Varianten einzurichten.
- Eine umfassende, alle Gesetzentwürfe betreffende Bürgerbeteiligung sollte über ein eigenes Portal ermöglicht werden, auf dem Gesetzentwürfe online kommentiert werden können. Alle Kommentare sollten öffentlich einsehbar sein. Eine Moderation sorgt dafür, dass die Diskussion sachlich bleibt. Die Möglichkeit der Bewertung einzelner Vorschläge durch die Nutzerinnen und Nutzer würde die Relevanz einzelner Vorschläge verdeutlichen.
- Um für das Beteiligungsportal möglichst viele Menschen zu gewinnen, sollte es von Seiten der Ministerien und der Bundestagsfraktionen, aber auch von Seiten der Zivilgesellschaft offensiv beworben werden. Die wesentlichen Inhalte des Gesetzes sollten neben dem Entwurf in verständlicher Form zur Verfügung gestellt werden. Das Portal sollte für alle Mitbürgerinnen und Mitbürger mit ständigem Wohnsitz zugänglich sein.
- Es sollten sämtliche Gesetzentwürfe, auch Änderungsgesetze, und zwar unabhängig von ihrer Bedeutung, eingestellt werden. Bei Änderungsgesetzen sollte aus Gründen der Verständlichkeit ein Fließtext mit einer Hervorhebung der Änderungen veröffentlicht werden. Die Bürgerinnen und Bürger können so selbst entscheiden, welche Initiativen ihnen wichtig sind und welche nicht. Betrachten sie einen Gesetzentwurf allgemein als nicht bedeutsam, werden sie auch keine Stellungnahmen abgeben.
- Das Verfahren der Bürgerbeteiligung darf keine Alibiveranstaltung sein. Die Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern dürfen daher nicht sang- und klanglos in Akten verschwinden. Über den Umgang mit den einzelnen (sachlich zusammengefassten) Vorschlägen ist schriftlich Rechenschaft abzulegen. Bei Regierungsentwürfen ist von den zuständigen Ministerien, im parlamentarischen Verfahren von den federführenden Ausschüssen darzulegen und zu begründen, inwiefern Vorschläge berücksichtigt wurden.
- 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.
- Beispielhaft für die Umsetzung ist die Open-Source-Software Consul. Neben einer umfassenden digitalen Bürgerbeteiligung ermöglicht die Plattform auch die kollaborative Gesetzgebung. Die Anwendung in über 130 Städten und Ländern zeigt wie digitale und konventionelle Beteiligung gut verknüpft und damit erfolgreich sein kann. Weitere Informationen hier: <https://www.mehr-demokratie.de/themen/beteiligungs-software-consul/>

⁷ Siehe dazu Allianz Vielfältige Demokratie: Partizipative Gesetzgebung, Ein Modell zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Gesetzgebung (2017), <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/partizipative-gesetzgebung>

Lobbyregister

1. WAS IST EIN LOBBYREGISTER?

- Unter einem Lobbyregister versteht man eine öffentlich einsehbare Datenbank, in die sich alle Lobbyist/innen eintragen und Angaben zu Auftraggebern, Finanzierung und Zielen der Lobbyarbeit machen müssen.
- Das Lobbyregister stellt Transparenz in der politischen Interessenvertretung her: Wer versucht Gesetze und politische Entscheidungen zu beeinflussen, in wessen Auftrag und mit welchen Mitteln? Verdeckte Einflussnahme auf politische Entscheidungen werden so erschwert.
- Mit einem Lobbyregister-Gesetz werden klare und verbindliche Regeln für alle Lobbyakteure aufgestellt. Ein Lobbyregister verhindert nicht den legitimen und für gute politische Entscheidungen auch notwendigen Austausch zwischen Politik und gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessengruppen. Aber es setzt dafür einen Rahmen, der verhindern soll, dass einige wenige durch besondere Zugänge oder illegitime Methoden sich Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit verschaffen.

2. WAS IST EINE „LEGISLATIVE FUSSSPUR“?

- Eine sinnvolle Ergänzung zu einem Lobbyregister ist eine „legislative Fußspur“. Sie zeichnet nach, wer tatsächlich in welcher Weise an der Entstehung eines konkreten Gesetzes beteiligt war.
- Dazu müssen die Behörden, also zum Beispiel ein Ministerium, öffentlich dokumentieren: Mit welchen Akteuren wurde gesprochen? Welche formellen und informellen Stellungnahmen sind eingegangen? Und was sind deren Inhalte?
- Diese Informationen sind auch für die Abgeordneten des Bundestages hilfreich. Sie können dann besser beurteilen, welchen Hintergrund ein Gesetzentwurf der Bundesregierung hat, bevor sie im Parlament darüber abstimmen. So wird beispielsweise sichtbar, wenn sich die Beamt/innen im Finanzministerium bei einem Gesetz zur Bankenregulierung ausschließlich mit Banken und deren Verbänden ausgetauscht haben. Oder auch, wenn Gesetzentwürfe stellenweise aus Vorschlägen von Lobbyist/innen zusammenkopiert wurden.

3. STELLT DIE VERBÄNDELISTE DES BUNDESTAGS NICHT GENÜGEND TRANSPARENZ HER?

- Gelegentlich verweisen Politiker*innen auf die sogenannte Verbändeliste des Deutschen Bundestages. Manche sprechen dabei von einem „Lobbyregister“. Das ist irreführend, denn die Verbändeliste stellt kaum Transparenz über Lobbyakteure her:
 - a. Die Eintragung ist freiwillig.
 - b. Sie steht einigen Lobbyakteuren offen – nämlich Verbänden. Agenturen, Kanzleien und Konzerne könnten sich nicht einmal eintragen, wenn sie es wollten.
 - c. Die Angaben sind kaum aussagekräftiger als ein Telefonbuch: Sie umfassen im Wesentlichen nur Name, Adresse und Telefonnummer der Verbände.

4. WER SOLL SICH EINTRAGEN UND WER NICHT?

- Die Eintragung ins Lobbyregister soll für all diejenigen verpflichtend sein, die gegenüber Bundestag und Bundesregierung organisiert und im Auftrag Interessen vertreten.
- Bürger*innen oder der kleine Handwerksbetrieb, die sich an ihre Abgeordneten wenden, sind selbstverständlich nicht betroffen.

- Erfasst werden alle Akteure, die im direkten Austausch mit der Politik stehen: Unternehmen, Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Lobbydienstleister (Agenturen, Kanzleien, selbstständige Einzellobbyist/innen), Stiftungen und auch NGOs wie Mehr Demokratie oder LobbyControl.

5. WIE SIEHT ES IN ANDEREN LÄNDERN AUS?

- Frankreich und Irland haben längst Lobbyregister eingeführt, die sich sehen lassen können.
- Auch auf europäischer Ebene gibt es seit einigen Jahren das EU-Transparenzregister. Das EU-Register ist allerdings nur freiwillig, dennoch finden sich darin auch viele deutsche Verbände, Unternehmen und Organisationen.
- Kanada und die USA, das Mutterland des Lobbyismus, können sogar schon sehr lange Lobbyregister vorweisen.

6. HÄUFIG VORGEBRACHTE ARGUMENTE GEGEN EIN LOBBYREGISTER

A) „Ein Lobbyregister behindert Abgeordnete in ihrer Arbeit. Ihr freies Mandat würde eingeschränkt. Niemand kann „gläserne Abgeordnete“ wollen.“

- Ziel eines Lobbyregisters ist nicht, dass Abgeordnete ihre Termine und Gespräche veröffentlichen. Vielmehr betrifft das Lobbyregister sie gar nicht direkt.
- Registrieren und Angaben machen müssen nur Lobbyist*innen. Das Lobbyregister dient dazu, festzuhalten, wer Lobbyist*in ist, wer wen beauftragt und finanziert, mit welchem Budget und welchem Ziel. Mit der Offenlegung von einzelnen Gesprächen oder Lobbykontakten hat das nichts zu tun.
- Im Rahmen eines „legislativen Fußabdrucks“ wäre es allerdings geboten, Lobbykontakte zu dokumentieren, sofern sie in Bezug zu einem konkreten Gesetzgebungsvorhaben stehen. Genau so macht es seit letztem Jahr das Europäische Parlament.

B) „Ein Lobbyregister würde den Austausch der Abgeordneten mit ihren Wähler*innen und den Bürger*innen allgemein verhindern oder erschweren.“

- Das ist falsch. Ein Lobbyregister gilt selbstverständlich nicht für Bürger*innen, die sich in eigener Sache an Abgeordnete wenden.
- Eine präzise Definition von „Lobbyist*in“ im Lobbyregister-Gesetz ist dafür eine Voraussetzung. Ein Lobbyregister soll professionelle Interessenvertretung erfassen.
- Vereine oder Unternehmen aus dem Wahlkreis fallen in aller Regel nicht in diese Kategorie. Für eine klare Abgrenzung ist die Festlegung von zeitlichen und finanziellen Schwellenwerten sinnvoll, innerhalb derer es keine Registrierungspflicht gibt.

C) „Das verursacht hohe Kosten und Bürokratie!“

- Zum Nulltarif ist ein Lobbyregister nicht zu haben. Für Einrichtung und Pflege der Datenbank braucht es eine öffentliche Stelle. Der Aufwand dafür ist begrenzt, es handelt sich um ein Online-Portal, in das Lobbyakteure ihre Daten selbst eingeben.
- Eine transparente Demokratie und klare Regeln für den Lobbyismus muss uns etwas wert sein. Auch auf Seiten der Lobbyist*innen entsteht kein großer Aufwand. Die anzugebenden Daten liegen intern ohnehin vor.
- Erfahrungen mit dem Lobbyregister in Brüssel zeigen, dass auch die deutschen Unternehmen und Verbände die Anforderungen ohne Probleme erfüllen können.

D) „Was sollen all die Daten, das schaut sich doch sowieso keiner an!“

- Die meisten Menschen werden nicht täglich in Lobbytransparenz-Datenbanken recherchieren. Aber darum geht es nicht: Zentral ist, dass die Daten überhaupt vorliegen.
- So können Journalist*innen, NGOs, aber auch Politiker*innen und ihre Mitarbeiter*innen im Zweifelsfall nachschlagen: Wer verbirgt sich hinter jener Initiative? Welche Kunden hat Lobbyagentur XY? Die Daten dienen der Recherche in Einzelfällen. Sie zeigen Verbindungen und Netzwerke. Das Lobbyregister verpflichtet zur Transparenz und verhindert so, dass verdeckt Einfluss genommen wird. Das hat einen gesellschaftlichen Mehrwert, auch wenn nicht alle Daten zu jedem Zeitpunkt interessant sind.



Impressum:

Mehr Demokratie e.V.
Greiswalder Str. 4
10405 Berlin
Tel: 030 42082370
info@mehr-demokratie.de
www.buergerrat.de
www.mehr-demokratie.de