

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Uwe-Jens Heuer, Dr. Dagmar Enkelmann, Maritta Böttcher, Dr. Ruth Fuchs, Dr. Barbara Höll, Heidemarie Lüth, Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch unmittelbare Demokratie

A. Problem

Meinungsumfragen signalisieren in zunehmendem Maße Politik-, Politiker- und Parteienverdrossenheit. Bürgerinnen und Bürger fühlen sich zur „Manövriermasse“ bei der Auswahl der Politiker degradiert. Sie beklagen fehlende bzw. unzureichende Möglichkeiten, in den politischen Prozeß eingreifen zu können, wenn sie ihre Interessen nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt sehen. Bei Verletzungen ihrer Rechte müssen sie sehr häufig die Erfahrung machen, den Behörden und der Justiz hilflos ausgeliefert zu sein. In der Kritik an der „Zuschauerdemokratie“ äußert sich ein unzureichend erfülltes Partizipationsbedürfnis. In der Kritik an der Bürokratie des „Rechtswegestaates“ kommt ein verbreitetes Gefühl zum Ausdruck, gegenüber Grundrechtsverletzungen ohnmächtig zu sein.

B. Lösung

Repräsentative parlamentarische Demokratie ist unabdingbar, aber auch ergänzungsbedürftig. Ohne eine Ergänzung durch unmittelbare Demokratie – dies ist eine Grundstimmung, die sich in den Jahren vor und nach der Vereinigung Deutschlands verstärkt und gefestigt hat – werden die Bürgerinnen und Bürger gegenüber der parlamentarischen Demokratie weiterhin ein grundsätzliches Mißtrauen hegen. Die vom Parlamentarischen Rat für das Grundgesetz verhängte „plebiszitäre Quarantäne“ (Otmar Jung) muß beendet werden, um die reale Einflußnahme der Bürgerinnen und Bürger auf ihre Lebensbedingungen zu erweitern und bürokratische Machtstrukturen abzubauen. Als Ergänzung zum Rechtsweg müssen umfassende und wirksame institutionelle Möglichkeiten geschaffen werden, um bei einer zu vermutenden Verletzung von Bürgerinnen- und Bürgerrechten das Verwaltungshandeln auf Rechtmäßigkeit, Fairneß, Billigkeit und Menschlichkeit zu überprüfen. Der Übergang von einer „Zuschauer-

demokratie" zur Teilhabedemokratie sowie zu einem wirksameren Schutz der Rechte und der Würde der Menschen verlangt:

- die verfassungsrechtliche Verankerung und eine gesetzliche Ausgestaltung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (Volksgesetzgebung);
- eine Präzisierung und Erweiterung des Petitionsrechts, insbesondere durch spezielle Regelungen für Massenpetitionen;
- die Fixierung eines Grundrechts auf Teilhabe, einschließlich des Rechts auf Verfahrensbeteiligung im Grundgesetz;
- die grundgesetzliche Verankerung der Institution einer/eines Bürgerbeauftragten und eines Gesetzes zur/zum Bürgerbeauftragten des Bundes;
- die wirksamere Verschränkung der Rechte der Abgeordneten mit Rechten der Bürgerinnen und Bürger in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Da die Anzahl der eingeleiteten und erfolgreichen Volksbegehren offen ist, kann eine Prognose der genauen Kosten nicht erstellt werden. Die Kosten für die Institution der/des Bürgerbeauftragten würden sich auf etwa 50 Mio. DM, die Kosten insgesamt auf maximal 150 Mio. DM jährlich belaufen. Die Mittel werden z. T. durch Wegfall der Etats der/des Wehrbeauftragten sowie der/des Beauftragten für die Belange der Ausländer gewonnen. Der Rest sollte durch Etat Kürzungen beim Bundesverfassungsschutz, dem BND und bei der Gauckbehörde aufgebracht werden. Um die Kosten zu reduzieren, sollten Volksabstimmungen, soweit möglich, auf den Tag einer Bundestagswahl gelegt werden.

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch unmittelbare Demokratie

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Änderung und Ergänzung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. Nach Artikel 3 wird ein neuer Artikel 3a in das Grundgesetz eingefügt:

„Artikel 3a

(1) Das Recht auf politische Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger ist gewährleistet.

(2) Das Recht auf politische Teilhabe wird mittels Wahlen, Abstimmungen sowie vielfältiger Gestaltungs- und Kontrollrechte des einzelnen und gesellschaftlicher Gruppen wahrgenommen.

(3) Alle Menschen, deren Rechte und Belange durch Planungs- und Genehmigungsverfahren berührt sein könnten, haben das Recht auf Verfahrensbeteiligung. Dieses Recht steht auch Zusammenschlüssen von Betroffenen zu.“

2. Artikel 17 wird wie folgt geändert:

„(1) Jeder Mensch hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und die Volksvertretung zu wenden. Er hat Anspruch auf begründete Antwort in angemessener Frist. Petenten, deren Anliegen von 20 000 Bürgerinnen und Bürgern unterstützt wird (Massenpetitionen), haben ein Recht auf Gehör im Bundestag.

(2) Auf Vorschlag der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten wählt die Bundesversammlung eine Bürgerbeauftragte oder einen Bürgerbeauftragten. Jede oder jeder kann bei der Bürgerbeauftragten oder dem Bürgerbeauftragten Eingaben einreichen. Die oder der Bürgerbeauftragte hat die Aufgabe, Mißstände in sämtlichen Gesellschaften und Bereichen, für die dem Bund Kompetenzen der Gesetzgebung oder der Verwaltung zustehen, zu prüfen und für die Behebung der Mißstände einzutreten. Sie oder er hat dabei auf die Einhaltung und Weiterentwicklung der Grundsätze der Fairneß, der Menschlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit, der Gleichbehandlung, der Gleichstellung von Mann und Frau und der Teilhabe in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen hinzuwirken. Die oder der Bür-

gerbeauftragte ist im Deutschen Bundestag mit eigenen Antragsrechten auszustatten.

Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

(3) Wahlberechtigte haben das Recht, Gesetzentwürfe und Beschlüßentwürfe zu Gegenständen der politischen Willensbildung in den Bundestag einzubringen (Volksinitiative), mit denen sich der Bundestag innerhalb von sechs Monaten zu befassen hat. Die Volksinitiative wird von 100 000 Wahlberechtigten in Form eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs oder als Beschlüßentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willenserklärung eingebracht. Gibt der Bundestag der Volksinitiative nicht statt, kann der Träger der Volksinitiative die Durchführung eines Volksbegehrens nach Artikel 78a einleiten.

Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

3. Artikel 45 b wird gestrichen.

4. a) Artikel 76 Abs. 1 und Absatz 2 Satz 1 erhalten folgende Fassung:

„(1) Gesetzesvorlagen werden beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages, dem Bundesrat, durch Volksinitiative, durch Volksbegehren und durch die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten eingebracht.“

(2) Vorlagen der Bundesregierung, des Bundestages, durch Volksinitiative bzw. Volksbegehren und durch die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten sind zunächst dem Bundesrat zuzuleiten.

- b) Nach Artikel 78 wird ein neuer Artikel 78a in das Grundgesetz eingefügt:

„Artikel 78a

(1) Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens eine Million Wahlberechtigte innerhalb von sechs Monaten dem Volksbegehren über einen Gesetzentwurf oder über einen Beschlüßentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung zugestimmt haben. Ein Volksbegehren, das eine Änderung des Grundgesetzes anstrebt, bedarf der Zustimmung von zwei Millionen Stimmberechtigten.

(2) Vor der Durchführung eines Volksentscheides hat die Präsidentin oder der Präsident des Deutschen Bundestages den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf oder den Beschlüßentwurf ohne eigene Stellungnahme in angemessener Form und Verbreitung bekannt zu machen.

(3) Ein Gesetzentwurf und ein Beschlußentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung ist angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden in einer geheimen und freien Abstimmung zugestimmt haben. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Stimmberechtigt ist, wer das Wahlrecht zum Bundestag besitzt."

c) Artikel 79 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Bei einem Volksentscheid über ein verfassungsänderndes Gesetz oder einen verfassungsändernden Beschluß über einen Gegenstand der politischen Willensbildung ist die Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen gültigen Stimmen erforderlich. Mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten müssen ihre Stimme abgegeben haben."

d) In Artikel 93 wird in Absatz 1 nach Nummer 2 a eine neue Nummer 2 b mit folgendem Wortlaut eingefügt:

"2 b bei Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit einer Volksinitiative nach Artikel 17 Abs. 3 oder eines Volksbegehrens nach Artikel 78 a auf Antrag der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages."

Außerdem wird in Nummer 4 a nach der Zahl „38“, die Zahl „78“, eingefügt.

Artikel 2

Gesetz zur Regelung des Verfahrens von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid

§ 1

Volksgesetzgebung

Das Volk übt das Recht der Gesetzgebung unmittelbar über die dreistufige Volksgesetzgebung (Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid) aus.

§ 2

Volksinitiative

(1) Alle Wahlberechtigten haben das Recht, Gesetzentwürfe und Beschlußentwürfe zu Gegenständen der politischen Willensbildung (Volksinitiativen) in den Bundestag einzubringen, mit denen sich der Bundestag zu befassen hat.

(2) Volksinitiativen zum Bundeshaushalt und finanzwirksame Volksinitiativen bedürfen eines konkreten Finanzierungsvorschlages.

(3) Träger der Volksinitiative ist ein rechtsfähiger Verein im Sinne des BGB.

(4) Volksinitiativen, die ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten oder durch die die Gliede-

rung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung sowie die in Artikel 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, sind unzulässig.

(5) Die Volksinitiative ist an die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages zu richten. Sie muß einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf oder einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Beschlußentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willenserklärung beinhalten.

(6) Die Volksinitiative muß von mindestens 100 000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein. Der Unterschriftenbogen muß neben der persönlichen Unterschrift den vollständigen Wortlaut des Gesetzentwurfs oder des Beschlußentwurfs zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung, die fortlaufende Numerierung der Unterschriften, den Namen, Vornamen, Tag der Geburt, den Wohnort und die Anschrift der Unterzeichner sowie das Datum jeder Unterschriftsleistung enthalten.

(7) Die Volksinitiative muß drei Vertrauenspersonen sowie drei Stellvertreterinnen oder Stellvertreter benennen, die berechtigt sind, im Namen der Volksinitiative verbindliche Erklärungen abzugeben und entgegenzunehmen.

(8) Wenn die Volksinitiative zustande gekommen ist, hat der Träger der Volksinitiative Anspruch auf Erstattung der Kosten einer angemessenen Information über die Ziele der Volksinitiative. Die Kosten werden mit 50 DM je 100 gültige Unterschriften pauschalisiert.

(9) Der Bundestag hat sich innerhalb von sechs Monaten mit der Volksinitiative zu befassen. Hat er Bedenken hinsichtlich ihrer Zulässigkeit, so muß er unverzüglich das Bundesverfassungsgericht anrufen. Das Bundesverfassungsgericht hat innerhalb von drei Monaten zu entscheiden.

(10) Die Träger der Volksinitiative haben das Recht auf Darlegung ihres Anliegens in den Ausschüssen und im Plenum des Deutschen Bundestages.

(11) Der Bundestag kann dem Gesetzentwurf oder dem Beschlußentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willenserklärung nur in unveränderter Form zustimmen, es sei denn, die Vertrauenspersonen erklären sich, vor der Abstimmung im Bundestag, gegenüber der Präsidentin oder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages mit der Änderung einverstanden.

§ 3

Volksbegehren

(1) Stimmt der Bundestag einem Gesetzentwurf oder einem Beschlußentwurf einer Volksinitiative innerhalb von sechs Monaten nicht zu, findet auf Verlangen des Trägers der Volksinitiative, frühestens zwei Monate nach der Ablehnung, ein Volksbegehren statt. Die dem Volk vorzulegende Frage ist jeweils so zu stellen, daß sie mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann. Sie darf vom Gegenstand

der Frage der Volksinitiative nicht wesentlich abweichen.

(2) Volksbegehren, die ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten oder durch die die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung, die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, sind unzulässig.

(3) Volksbegehren, die mit Mehrausgaben verbunden sind, müssen Regelungen enthalten, wie durch Ausgabenkürzungen oder Mehreinnahmen diese Mehrausgaben aufzubringen sind.

(4) Ist ein Gesetz- oder Beschlußentwurf mit einem völkerrechtlichen Vertrag nicht vereinbar, so ist der Antrag dahin gehend zu ergänzen, daß die Präsidentin oder der Präsident des Deutschen Bundestages beauftragt wird, den Vertrag zu kündigen.

(5) Das Volksbegehren ist unter Abdruck des mit einer Begründung versehenen Gesetzentwurfs oder Beschlußentwurfs unter Mitteilung der Namen und Anschriften der Vertrauenspersonen und ihrer Stellvertreterinnen oder Stellvertreter sowie in Absprache mit ihnen vor Beginn des Volksbegehrens in einer Drucksache des Bundestages zu veröffentlichen.

(6) Die Unterstützung des Volksbegehrens geschieht durch Eintragung in Eintragslisten. Die Eintragslisten sind entsprechend den Vorschriften in § 2 Abs. 6 auszugestalten. Die Eintragslisten sind von den Trägern des Volksbegehrens zu beschaffen und auszulegen. Die Träger des Volksbegehrens können von den Gemeindebehörden verlangen, die Eintragslisten zur Eintragung bereitzuhalten und die Drucksache des Bundestages innerhalb der Eintragsfrist auszulegen. Die Prüfung und Bestätigung der Unterschriften erfolgt durch die Gemeinden.

(7) Ein Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn mindestens eine Million Wahlberechtigte innerhalb von sechs Monaten dem Volksbegehren ordnungsgemäß zugestimmt haben. Ein Volksbegehren, das eine Änderung des Grundgesetzes anstrebt, bedarf der Zustimmung von zwei Millionen Wahlberechtigten.

(8) Die Präsidentin oder der Präsident des Bundestages gibt das Gesamtergebnis des Volksbegehrens in einer Drucksache des Bundestages bekannt.

(9) Die Träger des erfolgreichen Volksbegehrens haben Anspruch auf die Erstattung der Kosten einer angemessenen Information der Öffentlichkeit. Die Kosten werden mit 150 DM pro 100 gültige Unterschriften pauschalisiert.

§ 4

Volksentscheid

(1) Entspricht der Bundestag nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten dem Volksbegehren, so findet frühestens sechs Monate, spätestens neun Monate nach dem Abschluß eines erfolgreichen Volksbegehrens ein Volksentscheid statt.

(2) Den Tag des Volksentscheids bestimmt die Bundestagspräsidentin oder der Bundestagspräsident.

(3) Ein konkurrierender Gesetzentwurf oder Beschlußentwurf, der durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages und durch die oder den Bürgerbeauftragten im Bundestag einzubringen ist, kann mit zur Abstimmung gestellt werden, falls er die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages erhält. Der Bundesrat kann einen eigenen konkurrierenden Gesetzentwurf beschließen. Die Träger des Volksbegehrens haben das Recht, der Begründung des konkurrierenden Entwurfs oder der zwei konkurrierenden Entwürfe eine Stellungnahme anzufügen.

(4) Vor der Abstimmung über ein Volksbegehren hat die Bundestagspräsidentin oder der Bundestagspräsident den mit Gründen versehenen Gesetzentwurf oder Beschlußentwurf des Volksbegehrens sowie den konkurrierenden Entwurf oder die konkurrierenden Entwürfe in angemessener Form zu veröffentlichen.

(5) Ein Gesetzentwurf oder Beschlußentwurf ist durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit der Abstimmenden in einer geheimen und freien Abstimmung zugestimmt haben. Es zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Bei Stimmgleichheit ist der Entwurf abgelehnt.

(6) Ein verfassungsänderndes Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Mindestens 25 Prozent der Stimmberechtigten müssen ihre Stimme abgegeben haben.

(7) Bei mehreren dem Volk zur Entscheidung vorgelegten Gesetz- oder Beschlußentwürfen hat jede/jeder Stimmberechtigte so viele Stimmen, wie Entwürfe zur Abstimmung stehen. Haben bei einer Abstimmung über mehrere Gesetz- oder Beschlußentwürfe, die den gleichen Gegenstand betreffen, mehrere die erforderliche Mehrheit erlangt, so ist der Gesetzentwurf angenommen, für den die größere Zahl von Ja-Stimmen abgegeben wurde.

(8) Der Bund erstattet den Ländern zugleich für ihre Gemeinden die entstandenen Kosten.

(9) Den Antragstellern werden die notwendigen Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes erstattet. Die Erstattung wird mit 20 DM je 100 gültige Ja-Stimmen für den Gesetz- oder Beschlußentwurf der Antragsteller pauschalisiert.

§ 5

Verwendung von Vorschriften des Bundeswahlgesetzes

Die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 über

1. die Einteilung der Wahlkreise in Wahlbezirke,
2. die Öffentlichkeit der Wahlhandlung und unzulässige Wahlpropaganda,
3. die Bildung und Tätigkeit der Wahlorgane,
4. die Wahllehrenämter,

5. die Aufstellung, Führung und Auslegung der Wahlverzeichnisse und Erteilung von Wahlscheinen,
 6. die Wahrung des Wahlgeheimnisses,
 7. die Briefwahl,
 8. die Anfechtung von Entscheidungen und Maßnahmen im Wahlverfahren
- sind entsprechend anzuwenden.

§ 6

Feststellung des Ergebnisses, Ausfertigung und Verkündung

(1) Das Präsidium des Deutschen Bundestages stellt das Ergebnis des Volksentscheides fest und macht es bekannt. Gegen diese Feststellung ist Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht zulässig; § 48 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 gilt entsprechend.

(2) Ein durch Volksentscheid angenommenes Gesetz wird von dem Bundespräsidenten bzw. der Bundespräsidentin ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

§ 7

Anwendung der Bundesabstimmungsordnung

Soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, gelten für das Abstimmungsverfahren, die Feststellung des Ergebnisses des Volksentscheides und die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen die Bestimmungen des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 des Grundgesetzes vom 30. Juli 1979 entsprechend.

§ 8

Anfechtung

(1) Für die Anfechtung von Entscheidungen und Maßnahmen, die sich direkt auf das Verfahren zur unmittelbaren Gesetzgebung des Bundes beziehen, findet § 49 des Bundeswahlgesetzes sinngemäß Anwendung.

(2) Aus Anlaß von Streitigkeiten zu diesem Gesetz entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

Artikel 3

Gesetz zur Stellung und zu den Rechten der oder des Bürgerbeauftragten und des Petitionsausschusses

§ 1

(1) Jeder hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen mit Vorschlägen, Bitten

oder Beschwerden (Eingaben) an den Bundestag, den Petitionsausschuß des Bundestages und an die Bürgerbeauftragte oder den Bürgerbeauftragten zu wenden. Dies gilt uneingeschränkt auch für Angehörige des öffentlichen Dienstes.

Die Eingaben an die oder den Bürgerbeauftragten können darüber hinaus auch mündlich vorgetragen werden.

(2) Geschäftsfähigkeit ist zur Ausübung des Eingaberechts nicht erforderlich.

(3) Die Eingaben an den Bundestag oder an den Petitionsausschuß sind der oder dem Bürgerbeauftragten zuzuleiten.

§ 2

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte wird auf Vorschlag des Bundespräsidenten ohne Aussprache von der Bundesversammlung für die Dauer von sechs Jahren gewählt. Die Wiederwahl ist nur einmal zulässig. Von der Wahl ist ausgeschlossen, wer nicht in den Bundestag wählbar ist. Kommt vor Ablauf der Amtszeit eine Neuwahl nicht zustande, führt die oder der Bürgerbeauftragte das Amt bis zur Neuwahl weiter.

(2) Vor Ablauf der Amtszeit kann die oder der Bürgerbeauftragte nur im Falle grober Pflichtverletzung und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages vorzeitig abberufen werden. Auf eigenen Antrag ist sie oder er von seinem Amt zu entbinden.

(3) Die oder der Bürgerbeauftragte ist in der Ausübung seines Amtes unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Die oder der Bürgerbeauftragte darf weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder des Landes, noch einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören. Sie oder er darf neben seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe, keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.

(4) Gehört die oder der Bürgerbeauftragte einer Partei an, hat sie oder er sämtliche Rechte und Pflichten aus seiner Mitgliedschaft zum Ruhen zu bringen. Sie oder er hat seine Parteiämter niederzulegen.

(5) Versorgungsansprüche aus einem Amtsverhältnis oder einer Verwendung im öffentlichen Dienst ruhen für die Zeit der Amtsausübung.

(6) Die oder der Bürgerbeauftragte ist auch nach Beendigung ihres/seines Amtsverhältnisses verpflichtet, über die ihr oder ihm amtlich bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.

(7) Die oder der Bürgerbeauftragte darf, auch wenn sie oder er nicht mehr im Amt ist, über Angelegenheiten, die der Verschwiegenheitspflicht unterliegen,

ohne Genehmigung weder vor Gericht noch außergerichtlich Aussagen oder Erklärungen abgeben. Die Genehmigung erteilt die Präsidentin oder der Präsident des Bundestages nach der Anhörung des betroffenen Bürgers und des für die Angelegenheit zuständigen Mitglieds der Bundesregierung.

§ 3

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte ernennt Vertreter für die Bereiche Arbeit und Soziales, öffentlicher Dienst, Ausländer- und Asylrecht, Gleichstellung von Mann und Frau und Bundeswehr.

Sie oder er kann Vertreterinnen/Vertreter für weitere Ressorts benennen.

(2) Die oder der Bürgerbeauftragte bestellt eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter für die Geschäfte, wenn die oder der Bürgerbeauftragte an der Ausübung des Amtes verhindert ist.

§ 4

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte ist in einer Sache vorrangig tätig. Der Petitionsausschuß unterstützt sie oder ihn. Er kann der oder dem Bürgerbeauftragten Vorschläge zur Arbeit und Entscheidung zur Sache unterbreiten.

(2) Die oder der Bürgerbeauftragte hat den Petitionsausschuß über die Eingaben an sie/ihn zu unterrichten. Sie oder er hat den Petitionsausschuß auf Verlangen über den Stand der Sache zu informieren und ihm die Unterlagen zuzuleiten.

(3) Die oder der Bürgerbeauftragte entscheidet im Einvernehmen mit dem Petitionsausschuß darüber, ob dieser in einer Sache allein tätig wird. In diesem Fall ist die oder der Bürgerbeauftragte bei Abgabe einer Beschlußempfehlung an den Bundestag zu hören.

Der Petitionsausschuß kann die oder den Bürgerbeauftragten jederzeit mit der Sache insgesamt oder hinsichtlich einzelner Maßnahmen erneut betrauen.

(4) Die oder der Bürgerbeauftragte und der Petitionsausschuß unterrichten die Petenten in angemessener Frist über den Eingang der Eingabe sowie über sämtliche zur Eingabe getroffenen Entscheidungen. Sie beantworten umfassend Fragen der Betroffenen zur Sache.

§ 5

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte und der Petitionsausschuß haben auf die Einhaltung und Weiterentwicklung der Grundsätze der Fairneß, der Menschlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit und der Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Entscheidungen in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen hinzuwirken.

(2) Die oder der Bürgerbeauftragte und der Petitionsausschuß haben zu diesem Zweck die Aufgabe,

die gesamte Tätigkeit der Bundesregierung, der Bundesministerien und anderer Organe des Bundes, soweit diesen Kompetenzen der Gesetzgebung oder Verwaltung zustehen, auf ihre Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Verständlichkeit, Fairneß und Menschlichkeit im Interesse der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Menschen zu kontrollieren. Sie sorgen des weiteren dafür, daß die Verwaltung ihren Aufgaben zügig und unter Wahrung der Grundsätze der Höflichkeit, der persönlichen Achtung und der sozialen Gerechtigkeit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern nachkommt und die Bürgerinnen und Bürger umfassend über ihre Rechte und Pflichten und über die Möglichkeit, staatliche Leistungen zu beanspruchen, informiert.

(3) Die oder der Bürgerbeauftragte hat weiter die Aufgabe, die Bürgerinnen und Bürger in sozialen Angelegenheiten zu beraten und zu unterstützen. Bürgerinnen und Bürger im Sinne dieses Gesetzes sind alle Personen, die ihren ständigen Aufenthaltsort rechtmäßig oder geduldet im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland haben.

(4) Die oder der Bürgerbeauftragte führt Bürgersprechstunden in den Bundestagswahlkreisen mindestens an einem Tag im Monat durch. Sie oder er kann die Sprechstunden durch seine Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter wahrnehmen lassen.

§ 6

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte kann an die in § 5 Abs. 1 genannten Stellen Empfehlungen, insbesondere auch zur Abänderung von Verwaltungsakten, abgeben.

Die oder der Bürgerbeauftragte kann ihnen eine Frist zur Umsetzung der Empfehlung setzen.

(2) Kommt die Behörde in der gesetzten Frist der Empfehlung nicht nach, kann die oder der Bürgerbeauftragte

1. mit Zustimmung und in Vertretung der Betroffenen ein Verfahren vor dem zuständigen Gericht einleiten,
2. einem gerichtlichen Verfahren der Betroffenen beitreten,
3. einen Bericht zur Sache veröffentlichen,
4. verlangen, daß sein Bericht vor seiner Veröffentlichung auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt wird oder
5. eine Entscheidung des Bundestages über die Empfehlung beantragen.

Der Bundestag kann die Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlung auffordern. Die Bundesregierung ist verpflichtet, dem Beschluß des Bundestages zu entsprechen.

In den Fällen der Nummern 1 und 2 hat die oder der Bürgerbeauftragte über die Übernahme der Kosten zu entscheiden.

(3) Die oder der Bürgerbeauftragte kann in dringenden Fällen von den in § 5 Abs. 2 genannten Stellen verlangen, bis zu einer endgültigen Entscheidung – höchstens jedoch für die Dauer von sechs Monaten – von weiteren Maßnahmen abzusehen und dies den Betroffenen und der oder dem Bürgerbeauftragten in einem Bescheid mitzuteilen. In besonderen Fällen kann die oder der Bürgerbeauftragte auch die vorläufige Rücknahme von Maßnahmen verlangen.

(4) Die oder der Bürgerbeauftragte kann im Bundestag eine Aussprache über ihren/seinen Bericht oder ihren/seinen Antrag verlangen. Sie oder er kann das Wort zur Begründung und zur abschließenden Stellungnahme verlangen.

Sie oder er hat das Recht zur Intervention.

§ 7

Wird der Petitionsausschuß allein in einer Sache tätig, kann die oder der Bürgerbeauftragte eine Beschlußempfehlung an den Bundestag zur Abstimmung geben. § 6 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 gelten entsprechend.

§ 8

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte und der Petitionsausschuß können Empfehlungen zur Änderung der geltenden Rechtslage auch unabhängig von einer Eingabe an den Bundestag richten.

Sie können verlangen, daß ein Bericht zur Empfehlung auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt wird. § 6 Abs. 2 Nr. 3 bis 5 und Absatz 4 gelten entsprechend.

(2) Die oder der Bürgerbeauftragte kann Gesetzentwürfe und andere Anträge als Vorlagen bei dem Bundestag einreichen. § 6 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 9

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte hat der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Regelung einer Angelegenheit zu geben. Dabei hat sie oder er auf eine zügige und einvernehmliche Lösung hinzuwirken.

(2) Wendet sich die oder der Bürgerbeauftragte an die sachlich unmittelbar zuständige Stelle, unterrichtet sie oder er hiervon zuvor das zuständige Mitglied der Bundesregierung.

(3) Die zuständige Stelle hat der oder dem Bürgerbeauftragten innerhalb einer angemessenen Frist, spätestens jedoch nach einem Monat, über die veranlaßte Maßnahme, den Vorgang oder das Ergebnis des Verfahrens zu berichten.

(4) Kommen die Adressaten einer Empfehlung der oder des Bürgerbeauftragten nicht nach, so müssen sie die Entscheidung der oder dem Bürgerbeauftragten gegenüber begründen.

(5) Der Petitionsausschuß kann die oder den Bürgerbeauftragten mit der Prüfung einer Beeinträchtigung

von Rechten der Bürger unabhängig von vorliegenden Eingaben betrauen.

(6) Der Bundestag und seine Ausschüsse können jederzeit die Anwesenheit der oder des Bürgerbeauftragten verlangen. Die oder der Bürgerbeauftragte hat das Recht, an den Sitzungen des Petitionsausschusses und der ständigen Ausschüsse des Bundestages teilzunehmen. Auf Verlangen muß sie oder er im Rahmen der Ausschußberatungen gehört werden. Wenn die oder der Bürgerbeauftragte im Rahmen der Beratung eines Gesetzesvorhabens im federführenden Ausschuß Stellung genommen hat, sollen ihre oder seine Darlegungen in den wesentlichen Punkten im Bericht des Ausschusses wiedergegeben werden.

§ 10

(1) Die in § 5 Abs. 2 genannten Stellen sind verpflichtet, der oder dem Bürgerbeauftragten auf dessen Verlangen und dem Petitionsausschuß oder den von ihm beauftragten Ausschußmitgliedern auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Petitionsausschusses

- a) die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Akten vorzulegen,
- b) Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten,
- c) alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen und
- d) Amtshilfe bei der Durchführung der erforderlichen Erhebungen zu leisten.

(2) Der oder dem Bürgerbeauftragten sind von der Bundestagsverwaltung sämtliche Vorlagen zuzuleiten.

§ 11

(1) Der Petitionsausschuß und die oder der Bürgerbeauftragte können Petenten zum Sachverhalt anhören, sofern diese damit einverstanden sind.

(2) Zur Klärung bestimmter Fragen ist die oder der Bürgerbeauftragte berechtigt, Beratungen mit Sachverständigen zu führen.

(3) Der Petitionsausschuß und die oder der Bürgerbeauftragte können jederzeit zur Klärung von Sachverhalten Ortsbesichtigungen vornehmen.

(4) Zur Klärung von Sachverhalten sind der Petitionsausschuß und die oder der Bürgerbeauftragte berechtigt, Mitglieder der Bundesregierung und der Ministerien als Zeugen und Sachverständige zu laden.

(5) Der Petitionsausschuß hat das Recht, auf Antrag von einem Drittel seiner Mitglieder die Anwesenheit eines jeden Mitglieds der Bundesregierung zu verlangen.

(6) Die oder der Bürgerbeauftragte ist berechtigt, jederzeit mit beratender Stimme an den Sitzungen des Petitionsausschusses teilzunehmen.

§ 12

(1) Ist eine Beschwerde von mindestens 20 000 Petenten unterschrieben (Massenpetition), können sie verlangen, daß ihre Sache auf die Tagesordnung des Bundestages und seiner Ausschüsse gesetzt wird.

Die Petenten können eine Sprecherin oder einen Sprecher und eine Sachverständige oder einen Sachverständigen bestellen, die in den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse mit Rederecht auftreten können.

(2) Aus der Mitte des Bundestages, durch die Bundesregierung und von der oder dem Bürgerbeauftragten können zu den Massenpetitionen Empfehlungen in den Bundestag eingebracht werden. Die Bundesregierung ist verpflichtet, einer vom Bundestag beschlossenen Empfehlung nachzukommen.

§ 13

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte kann bei Eingaben zu privatrechtlichen Problemen unter Wahrung des Datenschutzgesetzes und der Geheimhaltung personenbezogener Daten Empfehlungen gemäß den Grundsätzen des § 5 Abs. 1 an die beteiligten Parteien abgeben.

Die Parteien sind nicht verpflichtet, den Empfehlungen nachzukommen.

(2) Die oder der Bürgerbeauftragte kann in allgemeiner Form unter Vermeidung von Möglichkeiten der Identifizierung der beteiligten Parteien Berichte über festgestellte Mängel in privatrechtlichen Bereichen veröffentlichen oder vor Veröffentlichung dem Bundestag vorlegen. Sie oder er hat in diesem Falle die Rechte gemäß § 6 Abs. 4 und des § 8.

(3) Stellt die oder der Bürgerbeauftragte fest, daß Bürgerinnen und Bürger wegen ihres Geschlechts, ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Hautfarbe, Staatsangehörigkeit, Nationalität und Sprache, wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Beeinträchtigungen, wegen ihres Alters, religiöser oder weltanschaulicher politischer Überzeugungen mittelbar oder unmittelbar benachteiligt oder bevorzugt werden, kann sie oder er mit Zustimmung oder in Vertretung der Betroffenen Klage vor den zuständigen Gerichten erheben oder einer Klage der Betroffenen beitreten.

§ 14

(1) Von der Behandlung einer Eingabe ist abzusehen, wenn

- a) eine Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten der Bundesregierung oder der in § 5 Abs. 1 genannten Stellen nicht gegeben sind,
- b) ihre Behandlung einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde und auch Fragen der Fairneß, Zweckmäßigkeit, Menschlichkeit und sozialen Gerechtigkeit der richterlichen Überprüfung in dem gerichtlichen

Verfahren unterliegen; im übrigen bleibt das Recht, sich mit dem Verhalten der betroffenen Stellen als Beteiligte in einem schwebenden Verfahren oder nach rechtskräftigem Abschluß eines Verfahrens zu befassen und Empfehlungen zu geben, unberührt,

- c) es sich um ein rechtskräftig abgeschlossenes gerichtliches Verfahren handelt und das Vorbringen eine Wiederaufnahme des Verfahrens oder eine Abänderung der getroffenen richterlichen Entscheidung bezweckt,

- d) der Vorgang Gegenstand eines Untersuchungsausschusses ist oder war.

(2) Von einer sachlichen Prüfung der Eingabe kann abgesehen werden, wenn

- a) sie im schriftlichen Eingabeverfahren nicht mit dem Namen oder der derzeitigen vollständigen Anschrift versehen oder unleserlich ist,
- b) sie ein konkretes Anliegen oder einen erkennbaren Sinnzusammenhang nicht enthält,
- c) sie nach Form oder Inhalt eine Straftat darstellt,
- d) nur eine frühere Bitte oder Beschwerde ohne neue Gründe wiederholt, es sei denn, daß die Bestimmungen, die der früheren Entscheidung zugrunde lagen, aufgehoben oder geändert worden sind.

(3) Wird von einer sachlichen Prüfung abgesehen, so wird dies der Bürgerin oder dem Bürger unter Angabe von Gründen mitgeteilt; im Falle des Absatzes 1 Buchstabe a) wird das Vorbringen an die zuständige Stelle weitergeleitet.

§ 15

(1) Die oder der Bürgerbeauftragte entscheidet über die zu treffenden Maßnahmen im Benehmen mit seinen Vertretern und Stellvertretern. Sie oder er kann diese Befugnis für die eingerichteten Ressorts auf ihre/seine Vertreterinnen und Vertreter delegieren.

(2) Die oder der Bürgerbeauftragte gibt sich und für die verschiedenen Ressorts im Einvernehmen mit ihren oder seinen Vertreterinnen oder Vertretern und Stellvertreterinnen oder Stellvertretern gemäß Absatz 1 eine Geschäftsordnung und stellt einen Geschäftsverteilungsplan auf.

(3) Die oder der Bürgerbeauftragte leitet der Bundesregierung zur Abstimmung im Bundestag für das folgende Jahr ihren/seinen Haushaltsplan zu.

(4) Die oder der Bürgerbeauftragte erstattet dem Bundestag bis zum 31. März eines jeden Jahres einen schriftlichen Bericht über ihre oder seine Tätigkeit, insbesondere über die Behandlung und Erledigung der Eingaben im vorangegangenen Jahr. Über den Bericht findet eine Aussprache statt. Die oder der Bürgerbeauftragte ist verpflichtet, bei der Aussprache über den Jahresbericht im Bundestag und seinen Ausschüssen anwesend zu sein und sich auf Verlangen zu äußern.

Der oder dem Bürgerbeauftragten ist zu Beginn der Aussprache das Wort zu erteilen. Im übrigen hat sie oder er das Recht, nach einer Rednerin oder einem Redner jederzeit das Wort zu ergreifen.

(5) Der Bezug der oder des Bürgerbeauftragten entspricht dem Gehalt eines obersten Bundesrichters oder einer Bundesrichterin nach der Besoldungsgruppe R 10.

Ihre oder seine Vertreterinnen oder Vertreter und Stellvertreterinnen oder Stellvertreter erhalten Bezüge nach der Besoldungsgruppe R 8.

(6) Die angestellten oder beamteten Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter der oder des Bürgerbeauftragten erhalten Gehälter oder Bezüge nach den tariflichen Vereinbarungen bzw. den Bestimmungen des Bundesbesoldungsgesetzes.

(7) Das Ruhegehalt für die oder den Bürgerbeauftragten, seiner Vertreterinnen oder Vertreter und Stellvertreterinnen oder Stellvertreter bestimmt sich nach den Vorschriften des Beamtenversorgungsrechtes.

§ 16

(1) Der Petitionsausschuß wird nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages tätig. Er kann eine eigene Geschäftsordnung verabschieden.

(2) Der Petitionsausschuß entscheidet, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, mit einfacher Mehrheit.

Artikel 4

Änderung des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages

Das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juni 1982, zuletzt geändert am ... wird aufgehoben.

Artikel 5

Das Gesetz tritt am Tage seiner Verkündung in Kraft.

Bonn, den 27. November 1997

Dr. Uwe-Jens Heuer
Dr. Dagmar Enkelmann
Maritta Böttcher
Dr. Ruth Fuchs
Dr. Barbara Höll
Heidemarie Lüth
Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung

A. Allgemeines

Meinungsumfragen signalisieren im zunehmenden Maße Politik-, Politiker- und Parteienverdrossenheit. Bürgerinnen und Bürger fühlen sich zur „Manövrier-masse“ bei der Auswahl der Politiker degradiert. Die repräsentative parlamentarische Demokratie der Bundesrepublik Deutschland ist so zwar stabil und handlungsfähig, Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland beklagen aber zunehmend, daß sie von Entscheidungen des Deutschen Bundestages betroffen, jedoch in keiner Weise bei der Entscheidungsfindung beteiligt sind. Soziologische Untersuchungen ergeben, daß „das Problem nicht ein Mangel an Engagement (ist), sondern seine weitgehende Wirkungslosigkeit“ (so eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin, vgl. Frankfurter Rundschau vom 20. Oktober 1997). Das Demokratieprinzip wird nicht oder nur unzureichend als Machtausübung durch das Volk verstanden, sondern z. T. verkürzt auf die bloße „Herleitung der Regierungsmacht vom Volk“.

In der Öffentlichkeit und in der politikwissenschaftlichen Literatur werden seit langem (neben der Effizienz und Arbeitsüberlastung des Deutschen Bundestages, der Abhängigkeit der Abgeordneten von der Exekutive und den Fraktionsführungen) die fehlende unmittelbare Einflußnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Gesetzgebung, die mangelhafte Repräsentanz der Bürgerinnen und Bürger durch die Abgeordneten und das Parlament sowie die unzureichenden Einflußmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger bei wichtigen gesellschaftlichen Planungsprozessen beklagt. Die Stabilität und Handlungsfähigkeit des parlamentarischen Systems gewährleistet weder die Beteiligung der Abgeordneten an wichtigen parlamentarischen Entscheidungen noch vermag sie zu sichern, daß die Interessen und der Wille der von den parlamentarischen Entscheidungen betroffenen Bürgerinnen und Bürger in der Gesetzgebung und Staatspolitik zum Tragen kommen. Als handlungsfähig und bestimmend im Gesetzgebungsprozeß erscheinen vielmehr lediglich die Regierung, die Parteien- und Fraktionsspitzen, die Ministerien und die Bundestagsverwaltung, weniger aber die einzelnen Abgeordneten und das Plenum der Abgeordneten sowie die Bürgerinnen und Bürger selbst.

Viele Entscheidungsprozesse wie z. B. wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Planungen, geheimdienstliche Operationen, Festlegungen politischer Grundsätze und Zukunftsperspektiven vollziehen sich überhaupt außerhalb der Reichweite einer wirksamen parlamentarischen Kontrolle und verweisen auf demokratisch nicht legitimierte Machtzentren. Gegenüber den Entscheidungen der politischen und wirtschaftlichen Machtzentren sind die Bürgerinnen und Bürger, aber auch die Mehrzahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages machtlos.

Der Deutsche Bundestag erläßt immer mehr und immer detailliertere rechtliche Entscheidungen, verrechtlicht nahezu sämtliche Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger, überläßt aber im Rahmen der Gewaltenteilung ohne besondere parlamentarische Kontrolle die letzten Entscheidungen einer sich weitgehend verselbständigten Administration. Bürokratisierung und Verrechtlichung bei unzureichender parlamentarischer Kontrolle der Verwaltung sind zwei wichtige Momente der Hilflosigkeit der Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Staat und der Isolierung der Abgeordneten von den Bürgerinnen und Bürgern.

Eine Ausnahme gilt in gewisser Weise für jene Gruppe von Abgeordneten, die sich im Rahmen der parlamentarischen Arbeitsteilung im Petitionsausschuß unmittelbar mit den Sorgen der Bürgerinnen und Bürger befaßt, meist mit wenig Resonanz bei den Fraktionen, vor allem aber bei der Bundesregierung, die es nicht einmal mehr für nötig erachtet, den Beschlüssen des Deutschen Bundestages zu Empfehlungen des Petitionsausschusses nachzukommen.

Einer demokratischen Reform des parlamentarischen Prozesses „an sich“ sind augenscheinlich enge Grenzen gesetzt. Der eigentliche Weg zu einer derartigen Reform muß die Ergänzung der parlamentarischen Demokratie durch vielfältige Formen der unmittelbaren Demokratie sein.

Die Bürgerinnen und Bürger beklagen fehlende bzw. unzureichende Möglichkeiten, in den politischen Prozeß eingreifen zu können, wenn sie ihre Interessen nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt sehen. Bei Verletzungen ihrer Rechte müssen sie sehr häufig die Erfahrung machen, den Behörden und der Justiz hilflos ausgeliefert zu sein. In der Kritik an der „Zuschauerdemokratie“ äußert sich ein im politischen Prozeß unzureichend erfülltes Partizipationsbedürfnis. In der Kritik an der Bürokratie des „Rechtswegestaates“ kommt ein verbreitetes Gefühl zum Ausdruck, gegenüber Grundrechtsverletzungen seitens der Administration und der Unternehmer ohnmächtig zu sein.

Repräsentative parlamentarische Demokratie ist unabdingbar, aber auch ergänzungsbedürftig. Ohne eine Ergänzung durch unmittelbare Demokratie, dies ist eine Grundstimmung, die sich in den Jahren vor und nach der Vereinigung Deutschlands verstärkt und gefestigt hat, werden die Bürgerinnen und Bürger gegenüber der parlamentarischen Demokratie auch weiterhin ein grundsätzliches Mißtrauen hegen. Die vom Parlamentarischen Rat für das Grundgesetz verhängte „plebiszitäre Quarantäne“ (Otmar Jung) muß beendet werden, um die reale Einflußnahme der Bürgerinnen und Bürger auf ihre Lebensbedingungen zu erweitern und bürokratische Machtstrukturen abzubauen.

Als Ergänzung zum Rechtsweg müssen zugleich umfassende und wirksame institutionelle Möglichkeiten geschaffen werden, um bei einer zu vermutenden Verletzung von Bürgerinnen- und Bürgerrechten Verwaltungshandeln auf Rechtmäßigkeit, Fairneß, Billigkeit und Menschlichkeit zu überprüfen.

Um den Sorgen der Bevölkerung auch auf parlamentarischer Ebene besser gerecht werden zu können, insbesondere auch zur Kontrolle der Verwaltung, wurde in einer Vielzahl europäischer Länder, z. B. in den skandinavischen Ländern, in Frankreich, in Großbritannien und in Spanien, das Amt einer oder eines Bürgerbeauftragten oder Ombudsmanns geschaffen. Diese Erfahrungen sind im Hinblick auf die Entwicklung einer bürgernahen Verwaltung insgesamt positiv. Die Bürgerbeauftragten sind nahe am Ort des Geschehens – näher, als es auch der Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages mit den jetzigen Kompetenzen je sein könnte.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt, daß Demokratie und soziale Gerechtigkeit nie vollendet verwirklicht sind, sondern entwickelt werden müssen, gerade auch über Einzelfälle hinaus. Deshalb soll die oder der Bürgerbeauftragte mit im Zentrum der Verschränkung von parlamentarischer Demokratie und unmittelbarer Demokratie stehen. Sie oder er soll mit dafür sorgen, daß sich Demokratie, Fairneß, soziale Gerechtigkeit und Menschlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland weiterentwickeln. Die oder der Bürgerbeauftragte soll deshalb konkrete, aber auch allgemeine Probleme benennen und grundsätzliche Änderungen vorschlagen können. Sie oder er soll Vermittler zwischen dem Deutschen Bundestag und den Bürgerinnen und Bürgern sein.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes)

Die Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes zielen darauf ab, die Defizite an direkter Bürgerbeteiligung im Grundgesetz zu überwinden und die repräsentative Demokratie mit vielfältigen Formen unmittelbarer Demokratie zu verbinden. Gefolgt wird der demokratie-theoretischen Erkenntnis, daß sowohl eine rein repräsentative als auch eine nur plebiszitäre Demokratie den „Keim der Selbstvernichtung in sich tragen“ (E. Fraenkel, in: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1979, S. 177). Befürwortet wird damit ein Demokratiekonzept, wie es sowohl von den Demokratiebewegungen in der Bundesrepublik Deutschland der siebziger und achtziger Jahre als auch von der Demokratiebewegung vor und nach dem Oktober 1989 in der DDR entwickelt wurde und seinen Niederschlag bereits im Verfassungsentwurf des „Runden Tisches“ von 1990 und im Entwurf des „Kuratoriums für einen demokratisch verfaßten Bund deutscher Länder“ im Jahre 1991 gefunden hatte.

Das Interesse der Öffentlichkeit an einer derartigen grundgesetzlichen Ausweitung der Demokratie kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, daß in den Jahren 1992 und 1993 sich 226 469 Bürgerinnen und

Bürger mit der Forderung nach verfassungsrechtlicher Verankerung der plebiszitären Demokratie an die Gemeinsame Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat wandten, wohingegen sich nur acht Eingaben gegen eine stärkere Bürgerbeteiligung aussprachen (vgl. Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/6000 vom 5. November 1993, S. 83 und 124 f.). In der 17. Sitzung der Gemeinsamen Verfassungskommission sprachen sich immerhin 29 Kommissionsmitglieder (gegen 27) für die verfassungsrechtliche Verankerung der Volksinitiativen aus. Für die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid stimmten 28 Kommissionsmitglieder, 27 stimmten dagegen (ebenda, S. 84).

Zu Artikel 3 a GG

Artikel 3 a konkretisiert das Demokratieprinzip nach Artikel 20 Abs. 2 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“), indem ein Grundrecht auf politische Teilhabe fixiert und hinsichtlich seines Inhalts bestimmt wird. Zum einen wird auf diese Weise das Verständnis der politischen Grundrechte als Teilhabe- und Gestaltungsrechte als „unentbehrliche Funktionselemente eines demokratischen Gemeinwesens“, wie es auch vom Bundesverfassungsgericht vertreten wird (z. B. BVerfGE 69, 315), im Gesetz verankert. Damit wird dem entsprechenden Wandel traditioneller Grundrechte wie auch der Herausbildung neuer Grundrechte, die vorrangig Teilhaberechte sind, Rechnung getragen. Zum anderen wird klargestellt, daß eine derartige Teilhabe mittels Wahlen, aber auch mittels Abstimmungen erfolgt und vielfältige Gestaltungs- und Kontrollrechte sowohl des einzelnen als auch gesellschaftlicher Gruppen einschließt. Besonders hervorgehoben wird schließlich das Recht jedes Menschen, dessen Rechte und Belange durch Planungs- und Genehmigungsverfahren betroffen sind, auf Verfahrensbeteiligung. Dieses Recht haben alle hier ständig lebenden Bürgerinnen und Bürger. Dadurch, daß das Recht auf Verfahrensbeteiligung im Grundgesetz verankert wird, soll der Praxis entgegengewirkt werden, dieses Recht im Verwaltungsverfahren immer stärker einzuschränken. Ein Verfahrensbeteiligungsgesetz, das diesem Grundrecht zum Durchbruch verhilft, liegt im Sinne des Absatzes 3.

Zu Artikel 17 GG

Der Übergang von einer „Zuschauerdemokratie“ zur Teilhabedemokratie verlangt die besondere Behandlung von Massenpetitionen, wie dies in Artikel 17 Abs. 1 geregelt ist. Petenten, deren Anliegen von mehr als 20 000 der hier ständig lebenden Bürgerinnen und Bürgern unterstützt wird, haben das Recht auf Gehör im Deutschen Bundestag. Dieses Recht schließt ein, daß sie ihr Anliegen sowohl im Petitionsausschuß als auch in anderen Ausschüssen und gegebenenfalls sogar im Plenum vortragen können.

Die Institution der oder des Bürgerbeauftragten nach Artikel 17 Abs. 2 soll den Bürgerinnen und Bürgern zur Seite stehen, wenn es gilt, entsprechende Mißstände in wichtigen Bereichen der Verwaltung und der Gesellschaft zu beseitigen. Sie bzw. er soll nicht nur die Aufgabe erhalten, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überwachen, sondern auch die, auf die Einhaltung und Weiterentwicklung der Grundsätze der Fairneß, der Menschlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit und der Teilhabe in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen hinzuwirken.

Die oder der Bürgerbeauftragte ist insofern eine Institution der unmittelbaren Demokratie, als Bürgerinnen und Bürger mittels dieser Institution Anträge, so auch Gesetzesinitiativen, in den Deutschen Bundestag einbringen können. Den Aufgaben der oder des Bürgerbeauftragten entspricht ein enges Zusammenwirken mit dem Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages. Während der Petitionsausschuß in den durch Fraktionen strukturierten Parlamentsmechanismus eingebunden und in diesem Rahmen nur begrenzt zum unabhängigen politischen Handeln im Interesse der Bürgerinnen und Bürger in der Lage ist, wird die oder der Bürgerbeauftragte durch einen besonderen Wahlakt – die Wahl durch die Bundesversammlung – in spezifischer Weise legitimiert und mit eigener Autorität ausgestattet. Die Institution der oder des Bürgerbeauftragten ist so konzipiert, daß es neben ihr keine besonderen Bürgerbeauftragten mehr gibt.

Die Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch unmittelbare Demokratie erfordert im besonderen Maße die Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung, deren erste Stufe – die Volksinitiative – in Artikel 17 Abs. 3 GG geregelt wird. Alle Wahlberechtigten erhalten das Recht, Gesetzentwürfe und Beschlußentwürfe zur politischen Willensbildung in den Deutschen Bundestag einzubringen. Erreicht eine derartige Volksinitiative die Zustimmung von 100 000 Wahlberechtigten, hat der Deutsche Bundestag sich damit innerhalb von sechs Monaten zu befassen, d. h. er muß innerhalb dieses Zeitraums über diesen Vorschlag beraten und beschließen. Lehnt der Deutsche Bundestag den Gesetzesvorschlag oder den Beschlußentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung ab, kann der Träger der Volksinitiative ein Volksbegehren einleiten.

Zu Artikel 45 b GG

Die Streichung des Artikels 45 b (Wehrbeauftragter) ergibt sich aus der Konzipierung der oder des Bürgerbeauftragten als Kollegialorgan, neben dem keine besonderen Bürgerbeauftragten des Deutschen Bundestages mehr bestehen.

Zu Artikel 76 Abs. 1 und 2 GG

Die Änderungen des Artikels 76 Abs. 1 und 2 GG ergeben sich daraus, daß das Recht auf Gesetzesinitiative auch einer erfolgreichen Volksinitiative und der dem Bürgerbeauftragten zusteht.

Zu Artikel 78 a GG

Artikel 78 a regelt zum einen das Zustandekommen eines erfolgreichen Volksbegehrens als zweite Stufe der Volksgesetzgebung, nachdem der Deutsche Bundestag den Gesetzentwurf bzw. den Beschlußentwurf zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung abgelehnt hat, und zum anderen die Durchführung eines Volksentscheids über dieses Volksbegehren als dritte Stufe. Ein Volksbegehren ist erfolgreich, wenn es der Volksinitiative gelingt, eine Million Unterschriften für ihren Gesetz- oder Beschlußentwurf zu sammeln. Bei Volksbegehren, die eine Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes vorsehen, sind zwei Millionen Unterschriften erforderlich. Beim Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

Zu Artikel 79 Abs. 2 GG

Ein verfassungsänderndes Gesetz oder ein auf Verfassungsänderung abzielender Beschlußentwurf bedarf, um in einen Volksentscheid aufgenommen zu werden, der Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Außerdem ist ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent der Stimmberechtigten vorgesehen.

Zu Artikel 93 Abs. 1 GG

Vorgesehen ist eine präventive Normenkontrolle bei Volksinitiativen und Volksbegehren durch das Bundesverfassungsgericht auf Antrag der Mehrheit des Deutschen Bundestages.

Analog zur Verfassungsbeschwerde „von jedermann“ bei Verletzungen des Wahlrechts durch die öffentliche Gewalt bei Bundestagswahlen wird eine derartige Verfassungsbeschwerde auch bei Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheid möglich.

Zu Artikel 2 (Gesetz zur Regelung des Verfahrens von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid)

Das „Gesetz zur Regelung des Verfahrens von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid“ ist das Ausführungsgesetz zu den in Artikel 1 vorgenommenen Ergänzungen bzw. Änderungen des Grundgesetzes (Artikel 17 Abs. 3, Artikel 76 Abs. 1 und 2, Artikel 78 a und Artikel 79 Abs. 2) zur Einführung der dreistufigen Volksgesetzgebung. Die Regelung des konkreten Verfahrens ist wichtig, um die plebiszitäre Demokratie funktionsfähig zu gestalten. Dadurch, daß die Bürgerinnen und Bürger den politischen staatlichen Entscheidungsprozeß zu bestimmten Fragen unmittelbar bestimmen können, wird Volkssouveränität real und die Übernahme von politischer Verantwortung für den einzelnen Menschen erlebbar.

Zu § 1

Klargestellt wird, daß die dreistufige Volksgesetzgebung die politisch-rechtliche Form ist, im Rahmen derer das Volk unmittelbar das Recht auf Gesetzgebung ausübt.

Zu § 2

In Ausführung des Artikels 17 Abs. 3 GG wird die Volksinitiative als erste Stufe der Volksgesetzgebung geregelt.

Absatz 1 wiederholt die Formulierung aus Artikel 17 Abs. 3 Satz 1 hinsichtlich des Kreises der zur Volksinitiative Berechtigten (aller Wahlberechtigten), der Gegenstände der Volksgesetzgebung (Gesetzesentwürfe und Beschlußentwürfe zu Gegenständen der politischen Willensbildung), des Charakters der Volksinitiative als Befassungsauftrag an den Deutschen Bundestag sowie der Frist, innerhalb derer sich der Deutsche Bundestag mit der Volksinitiative zu befassen hat (sechs Monate).

Absatz 2 bestimmt, daß Volksinitiativen zu finanzwirksamen Gesetzen möglich sind, aber eines konkreten Finanzierungsvorschlages bedürfen, um auf diese Weise eine verantwortungsbewußte Diskussion um die Finanzierung eines Gesetzesvorschlages oder eines Beschlußentwurfs zu einem Gegenstand der politischen Willensbildung zu befördern.

Nach Absatz 3 ist Träger der Volksinitiative ein rechtsfähiger Verein (d.h. ein nichtwirtschaftlicher Verein, der durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichts Rechtsfähigkeit hat) im Sinne des § 21 und der §§ 24 ff. BGB.

Absatz 4 bekräftigt die Klauseln in Artikel 19 Abs. 2 und des Artikels 79 Abs. 3 GG, nach denen in keinem Fall ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt eingeschränkt werden darf und Grundgesetzänderungen ihre Schranke in den in den Artikeln 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätzen finden. Wesensgehalt wird dabei als ein Kernbestand der Grundrechte verstanden, der nach allen Beeinträchtigungen der Grundrechtsschutzgüter Bestand hat. „Der Wesensgehalt eines Grundrechts darf nach dem klaren Wortlaut des Art. 19 Abs. 2 Grundgesetz in keinem Fall angetastet werden; die Frage, unter welchen Voraussetzungen ein solcher Eingriff ausnahmsweise trotzdem zulässig sei, ist gegenstandslos.“ (BVerfGE 7, 377, 411). Volksinitiativen etwa zur Beseitigung des Asylrechts oder des Rechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung, zur Einführung der Todesstrafe oder zur Beseitigung der parlamentarischen Demokratie sind demnach unzulässig.

Absatz 5 bestimmt, daß die Volksinitiative an die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages zu richten ist. Der Gesetzesentwurf bzw. der Beschlußentwurf der politischen Willensbildung ist mit Gründen zu versehen.

Die in Absatz 6 festgelegte Mindestzahl von 100 000 Unterschriften ist angemessen. Bagatellinitiativen werden vermieden. Die vorgesehene Gestaltung der Unterschriftenbogen ist für eine Überprüfung notwendig. Dabei geht der Gesetzgeber davon aus, daß die Unterschriften frei gesammelt werden. Eine Frist ist nicht vorgesehen. Sie würde eine unnötige Hürde bedeuten.

Absatz 7 regelt, daß von der Volksinitiative (hier als rechtsfähiger Verein zu verstehen) drei Vertrauenspersonen sowie drei Stellvertreterinnen oder Stellver-

treter zu benennen sind, die die Stellung eines gesetzlichen Vertreters der Volksinitiative nach § 26 BGB haben.

Nach Absatz 8 hat der Träger der Volksinitiative Anspruch auf Erstattung der Kosten einer angemessenen Information über den Gesetzesentwurf bzw. den Beschlußentwurf der Volksinitiative. Volksinitiativen sind eine Form der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes. Es liegt deshalb nahe, sie, soweit sie erfolgreich sind, im gewissen Maße aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Eine derartige Kostenerstattung ist auch fester Bestandteil der neueren Gesetzgebung der Bundesländer zur Volksgesetzgebung.

Dem Befassungsauftrag muß der Deutsche Bundestag nach Absatz 9 innerhalb von sechs Monaten nachkommen. Er muß das Bundesverfassungsgericht anrufen, falls er Bedenken hat. Die Frist von drei Monaten, innerhalb derer das Bundesverfassungsgericht entscheidet, ist gerechtfertigt, um zu verhindern, daß der Fortgang der Volksgesetzgebung unnötig verzögert wird.

Absatz 10 bestimmt, daß die Träger einer erfolgreichen Volksinitiative ein Anhörungsrecht in den entsprechenden Ausschüssen des Deutschen Bundestages und im Plenum haben, das auch die Anhörung der Sachverständigen, die von dem Träger benannt werden, einschließt.

Nach Absatz 11 kann der Deutsche Bundestag, soweit nicht die Vertrauenspersonen mit einer Änderung einverstanden sind, dem Gesetzesentwurf oder Beschlußentwurf nur in unveränderter Form zustimmen.

Zu § 3

§ 3 regelt die zweite Stufe der Volksgesetzgebung: das Volksbegehren.

Absatz 1 stellt klar, daß nach Ablauf der Sechsmonats-Frist auf Verlangen des Trägers der Volksinitiative ohne ein weiteres Genehmigungsverfahren ein Volksbegehren zum Gegenstand der Volksinitiative begonnen werden kann. Dies kann frühestens zwei Monate nach Ablehnung durch den Deutschen Bundestag geschehen. Die Möglichkeit einer Änderung des Volksbegehrens gegenüber der Volksinitiative erscheint sinnvoll, um auf Beschlüsse des Deutschen Bundestages oder auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu reagieren, wenn dies lediglich einen Teil der Volksinitiative für verfassungswidrig erklärt hat.

Absatz 2 bekräftigt die Schranken, die das Grundgesetz für Grundrechtseinschränkungen und für Verfassungsänderungen festlegt.

Absatz 3 bestimmt, daß Volksbegehren zu finanzwirksamen Gesetz- oder Beschlußentwürfen im Falle von Mehrausgaben Festlegungen dahin gehend enthalten müssen, wie die entsprechenden finanziellen Mittel durch Mehreinnahmen oder Einsparungen aufgebracht werden. Dies dem Deutschen Bundestag und Bundesrat zu überlassen, würde bedeuten, daß Lösungen gefunden werden könnten, die den Inten-

tionen der Initiatoren des Volksbegehrens zuwiderlaufen. Eine derartige Regelung soll auch den demokratischen Prozeß insofern qualifizieren, als Verantwortungsbewußtsein und ein komplexes Herangehen an die Lösung gesellschaftlicher Probleme befördert werden.

Nach Absatz 4 ist im Stadium der unmittelbaren Vorbereitung des Volksbegehrens zu prüfen, ob der Gesetz- bzw. Beschlußentwurf einem völkerrechtlichen Vertrag widerspricht. Ist dies der Fall, so erfolgt eine Ergänzung insofern, als die Bundespräsidentin bzw. der Bundespräsident beauftragt wird, den Vertrag zu kündigen.

Absatz 5 ist vor allem für den Fall gedacht, daß die Träger des Volksbegehrens als Reaktion auf eine negative Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nach § 2 Abs. 9 sich bemüht haben, den Gesetz- bzw. Beschlußentwurf grundgesetzkonform zu gestalten, der Deutsche Bundestag jedoch nach wie vor verfassungsrechtliche Bedenken hat.

Absatz 6 bestimmt, daß und wie der Gesetz- oder Beschlußentwurf des Volksbegehrens vor dem Beginn der Unterschriftensammlung in einer Drucksache des Deutschen Bundestages zu veröffentlichen ist.

Absatz 7 regelt die Eintragung in die Eintragslisten, wobei die Vorschriften des § 2 Abs. 6 hinsichtlich des Unterschriftenbogens übernommen werden. Es gibt eine kombinierte Unterschriftensammlung: sowohl eine freie Unterschriftensammlung als auch eine solche in Amtsräumen innerhalb der Eintragspflicht. Geprüft und bestätigt werden die Unterschriften durch die Gemeinden.

Nach Absatz 8 sind für ein erfolgreiches Volksbegehren die Unterschriften von mindestens einer Million Stimmberechtigte innerhalb einer Eintragsfrist von sechs Monaten erforderlich. Dies wären knapp zwei Prozent der Wahl- bzw. Stimmberechtigten, ein Prozentsatz, der in etwa auch in der Schweiz, in Italien und einer Reihe von Einzelstaaten der USA gilt. Es erscheint angemessen, daß für ein erfolgreiches Volksbegehren zur Änderung des Grundgesetzes die Zahl der notwendigen Unterschriften auf zwei Millionen festgelegt wird.

Absatz 9 überträgt es der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, das Ergebnis des Volksbegehrens bekannt zu geben.

Absatz 10 regelt die Frage der Kostenerstattung, wobei angesichts der Notwendigkeit einer soliden Information gerade in diesem Stadium der dreistufigen Volksgesetzgebung die vorgeschlagene Höhe der Kostenerstattung angemessen erscheint.

Zu § 4

Absatz 1 bestimmt, daß der Deutsche Bundestag nach Abschluß eines erfolgreichen Volksbegehrens die Möglichkeit hat, dem Inhalt des Volksbegehrens zu entsprechen. Damit würden finanzielle Mittel eingespart, zumal ein erfolgreicher Abschluß des Volksbegehrens erreicht wird. Innerhalb einer Zeitspanne von sechs Monaten nach Abschluß des Volksbegehrens bis neun Monate danach muß ansonsten der Volksentscheid stattfinden.

Absatz 2 regelt, daß der genaue Termin von der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bestimmt wird.

Absatz 3 gibt dem Deutschen Bundestag das Recht, mit der Mehrheit der Stimmen seiner Abgeordneten einen Konkurrenzentwurf zum Entwurf des erfolgreichen Volksbegehrens zu beschließen. Dem Grundsatz der Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung nach Artikel 79 Abs. 2 GG wird dadurch entprochen, daß auch der Bundesrat dieses Recht erhält. Ein Recht der Träger des Volksbegehrens, den konkurrierenden Entwürfen eine Stellungnahme anzufügen, ist angesichts der Unterstützung des erfolgreichen Volksbegehrens durch mehr als eine Million oder mehr als zwei Millionen Bürgerinnen und Bürger gerechtfertigt.

Nach Regelung des Absatzes 4 obliegt es der Präsidentin oder dem Präsidenten des Deutschen Bundestages, die Entwürfe in angemessener Form zu veröffentlichen. In angemessener Form bedeutet, die Entwürfe allen Bürgerinnen und Bürgern zwecks Information zugänglich zu machen.

Die Absätze 5, 6 und 7 regeln die Annahme des oder der Entwürfe mittels des Volksentscheides. Bei verfassungsändernden Gesetzen ist eine Zustimmung von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen sowie ein Beteiligungsquorum von 25 Prozent erforderlich. Ein Zustimmungsquorum ist nicht vorgesehen, da dies aus der Sicht einer neuen politischen Entscheidungs- und Streitkultur unweigerlich kontraproduktiv wäre. Zustimmungsquoren bieten Raum für Boykottstrategien. Ein Aufruf zur Nichtbeteiligung genügt, „Die Gegner brauchen keine inhaltlichen Argumente“ (M. Jansen, Die Architektur des Volksentscheids, Zeitschrift für Direkte Demokratie, II/97, S. 14).

Bei mehreren dem Volk zur Entscheidung vorgelegten Gesetz- oder Beschlußentwürfen gilt: Jede und jeder hat so viele Stimmen, wie Entwürfe zur Abstimmung stehen; angenommen ist der Entwurf, auf den die meisten Ja-Stimmen entfallen. Die Möglichkeit eines zusätzlichen Präferenz-Abstimmungssystems ist nicht vorgesehen, da es das Verfahren allzu kompliziert gestalten würde.

Nach Absatz 8 werden den Ländern auch für ihre Gemeinden die entstandenen Kosten vom Bund erstattet.

Absatz 9 regelt die Kostenerstattung. Die mit 20 DM je 100 gültige Ja-Stimmen für die Träger des Volksbegehrens pauschalisierte Erstattung ist geeignet, zumindest einen Großteil der Kosten eines angemessenen Abstimmungskampfes zu bestreiten.

Zu § 5

Verwiesen wird auf die Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes, die auf den Volksentscheid anzuwenden sind und besondere Regelungen entbehrlich machen.

Zu § 6

Das Ergebnis des Volksentscheids wird vom Präsidium des Deutschen Bundestages festgestellt und

bekannt gemacht. Das Beschwerderecht beim Bundesverfassungsgericht sowie die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes werden analog zu den Bestimmungen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens geregelt.

Zu § 7

Die Vorschriften des Gesetzes über das Verfahren bei Volksentscheid, Volksbegehren und Volksbefragung nach Artikel 29 Abs. 6 GG vom 30. Juli 1979 werden entsprechend angewandt. Es handelt sich um die Vorschriften über das Stimmrecht (§ 4), die Ausübung des Stimmrechts (§ 5), die Abstimmungsorgane (§ 6), die Anwendung der Vorschriften des Bundeswahlgesetzes (§ 7), die Abstimmungszeit (§ 8), das Abstimmungsgeheimnis (§ 9), die Stimmabgabe (§ 10), das Abstimmungsergebnis (§ 11), die ungültigen Stimmen (§ 12), die Entscheidungen des Abstimmungsvorstandes (§ 13), die Feststellung des Abstimmungsergebnisses und des Ergebnisses des Volksentscheids (§ 14), die Nachabstimmung (§ 15), die Wiederholung der Abstimmung (§ 16) und die Veröffentlichung des Abstimmungsergebnisses (§ 17) sowie eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsvorschriften durch den Bundesminister des Innern zu dem in den §§ 4 bis 17 festgelegten Verfahren (§ 40) und die Kosten des Volksentscheids (§ 41), die der Bund trägt.

Zu § 8

Die Regelungen über Rechtsweg und Anfechtung, die für die Bundestagswahlen gelten, werden entsprechend angewandt.

Zu Artikel 3 (Gesetz zur Stellung und zu den Rechten der oder des Bürgerbeauftragten und des Petitionsausschusses)

Um den Sorgen der Bevölkerung auch auf parlamentarischer Ebene besser gerecht werden zu können, insbesondere auch zur Kontrolle der Verwaltung, wurde in einer Vielzahl europäischer Länder das Amt einer oder eines Bürgerbeauftragten geschaffen. Die oder der Bürgerbeauftragte hat in den meisten dieser Länder nicht nur die Aufgabe, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu beaufsichtigen; sie oder er ist vielmehr eine Institution, die Verwaltungshandeln ebenfalls auf Menschlichkeit, Fairneß, Höflichkeit, Verhältnismäßigkeit, Gerechtigkeit usw. überprüft.

Diese Aufgaben sollen auch die oder der Bürgerbeauftragte und der Petitionsausschuß nach dem vorliegenden Gesetzentwurf erhalten (§ 5). Menschen sind nicht Objekt des Rechtes und eines verrechtlichten, bürokratisierten Verwaltungshandelns; es hat sich vielmehr umgekehrt zu verhalten: Die staatliche Verwaltung erhält ihre Legitimation durch die Menschen, die in der Bundesrepublik Deutschland leben, die mit ihrer Menschenwürde und mit ihren konkreten Persönlichkeitsrechten im Mittelpunkt staatlichen Handelns stehen müssen. In den jetzigen Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und wachsender Armut scheint dies von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung unter dem Druck

ihrer Vorgesetzten in steigendem Maße verkannt zu werden: Sozial benachteiligte Menschen werden vermehrt Opfer von Überforderungen, Fehlern, Willkür, persönlicher Mißachtung und Unmenschlichkeiten, gegen die sie sich, insbesondere aufgrund bestehender oder vermeintlicher Abhängigkeiten, nicht zur Wehr zu setzen wissen. Für die Mehrheit der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Bevölkerung ist der Weg zu den Gerichten immer noch ein schwieriger, zudem oft nicht der richtige.

Die Erfahrungen in den europäischen Ländern mit den beschriebenen Aufgaben eines Ombudsmanns und eines Bürgerbeauftragten im Hinblick auf die Entwicklung einer bürgernahen Verwaltung sind insgesamt positiv. Die Bürgerbeauftragten sind dabei nahe am Ort des Geschehens – näher als es ein Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages mit seinen Kompetenzen je sein könnte.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt jedoch auch (§ 5 Abs. 1), daß Demokratisierung, soziale Gerechtigkeit usw. nie vollendet verwirklicht sind, sondern entwickelt werden müssen, gerade auch über Einzelfälle hinaus (§§ 8, 13). Deshalb soll die/der Bürgerbeauftragte für einzelne Aufgaben und darüber hinaus mit dafür sorgen, daß sich Demokratie, Fairneß, soziale Gerechtigkeit und Menschlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland weiter entwickeln. Die oder der Bürgerbeauftragte soll konkrete, aber auch allgemeine Probleme benennen und grundsätzliche Änderungen vorschlagen (§§ 6 bis 8, 13).

Das Amt der oder des Bürgerbeauftragten ist kein Selbstzweck, sondern dient der erweiterten Geltendmachung der Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung gegenüber dem Deutschen Bundestag, wird dementsprechend im vorliegenden Gesetzentwurf als Vermittler zwischen dem Deutschen Bundestag und Bevölkerung verstanden. Insofern ist die oder der Bürgerbeauftragte auch eine offene Instanz, der Vorschläge aus der Bevölkerung entgegennimmt, um daraus etwa auch eigene Gesetzesinitiativen zu entwickeln.

In diesem Zusammenhang gewinnen dann auch Massenpetitionen (§ 12) ihre besondere Bedeutung. Die Qualität der Tätigkeit der oder des Bürgerbeauftragten soll eng verbunden sein mit dem Engagement von in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Menschen und Organisationen.

Die oder der Bürgerbeauftragte soll nach dem vorliegenden Gesetzentwurf auch Kompetenzen für privatrechtliche Bereiche erhalten, da gerade auch hier Menschen von zunehmender Willkür, Unmenschlichkeiten und Ungerechtigkeiten betroffen sind (§ 13). Diese Erscheinungen, z.B. in Unternehmen oder auch auf dem Wohnungsmarkt, können nicht tabu bleiben, nur weil sie einem sogenannten privaten Sektor der bundesdeutschen Gesellschaft zugerechnet werden. Es sind gesellschaftliche Erscheinungen, die damit Gegenstand einer gesellschaftlichen Diskussion sein müssen, um geändert werden zu können. Auch dieser Bereich muß Gegenstand der Kritik der betroffenen Bürgerinnen und Bürger sein können.

Die oder der Bürgerbeauftragte soll gegenüber dem Parlament und in der bundesdeutschen Gesellschaft eine besondere Stellung haben. Diese Stellung erlangt sie oder er nur, wenn ihre oder seine, auch parteipolitische, Unabhängigkeit garantiert ist und sie oder er zudem eine besondere Legitimation erhält, die ihr oder ihm selbst eine gewisse Machtposition (§ 2) gegenüber Parteienproporz und anderen Machtpositionen verschafft. Eine solche besondere Legitimation soll die oder der Bürgerbeauftragte durch einen besonderen Wahlakt, hier die Wahl durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat, erlangen.

Die weitere besondere Legitimierung und Rechtfertigung ihrer oder seiner besonderen Stellung und ihres oder seines Amtes hat sich dann die oder der Bürgerbeauftragte durch die engagierte Wahrnehmung ihrer oder seiner Rechte und Pflichten durch diesen Gesetzentwurf selbst zu verschaffen. Dieser Gesetzentwurf gibt ihr/ihm dazu entsprechende Möglichkeiten.

Die oder der Bürgerbeauftragte soll ein umfassendes Organ sein (§ 3). Kein Bereich der Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland soll gesondert behandelt werden können, wie es augenblicklich etwa durch Einrichtungen einer oder eines Wehrbeauftragten oder Ausländerbeauftragten geschieht. Soweit bestimmte Bereiche der bundesdeutschen Gesellschaft besondere Aufmerksamkeit verdienen, können deshalb im Rahmen der Institution der oder des Bürgerbeauftragten lediglich Ressorts gebildet werden, für deren Vertreterinnen und Vertreter die oder der Bürgerbeauftragte Kompetenzen delegieren kann. Es ist selbstverständlich, daß die oder der Bürgerbeauftragte sich vor einer Entscheidung mit ihren oder seinen Vertreterinnen und Vertretern, insbesondere der einzelnen Ressorts, ins Benehmen setzt.

Die hervorragende und unabhängige Stellung der oder des Bürgerbeauftragten verlangt somit die Abschaffung anderer parlamentarischer Beauftragter.

Sie verlangt aber auch eine besondere Stellung gegenüber dem Petitionsausschuß, der nicht abgeschafft werden soll. Vorliegender Gesetzentwurf sieht vielmehr ein Zusammenwirken zwischen Bürgerbeauftragten und Petitionsausschuß vor (§ 4). Auch dem Petitionsausschuß obliegen nach diesem Gesetzentwurf grundsätzlich die genannten Aufgaben (§§ 6, 7). Die vorrangige und hervorragende Rolle der oder des Bürgerbeauftragten auch gegenüber dem Petitionsausschuß rechtfertigt sich insbesondere durch seine politische und persönliche Unabhängigkeit, während der Petitionsausschuß in einen Parteienproporz eingebunden und in diesem Rahmen im Deutschen Bundestag weitgehend isoliert ist.

Aber auch dem Petitionsausschuß werden in diesem Gesetzentwurf gegenüber seiner jetzigen gesetzlichen Situation erweiterte Kompetenzen zugesprochen. Insbesondere ist festgelegt, daß Beschlüsse über Empfehlungen des Petitionsausschusses im Deutschen Bundestag, entsprechend natürlich auch Beschlüsse über Empfehlungen der oder des Bürgerbeauftragten, für die Bundesregierung bindend sind (§ 6 Abs. 2 Nr. 5). Die oder der Bürgerbeauftragte hat gegenüber der Verwaltung die Rechte des § 6 des Gesetzentwurfes.

Wesentlich an diesen Rechten ist, daß die oder der Bürgerbeauftragte den in § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfes genannten Stellen lediglich Empfehlungen geben kann. Sie oder er kann die Entscheidung der Verwaltungsbehörden nicht ersetzen. Sie oder er hat jedoch nach § 6 insofern ein wichtiges Druckmittel gegenüber den Behörden, als sie oder er mit seinen Empfehlungen Fristen zur Entscheidung über diese Empfehlungen verbinden und auch bei ablehnender Haltung der Behörde vor dem Deutschen Bundestag, sogar in der Öffentlichkeit und hier das Verhalten der Behörde sowie ihre oder seine anderslautende Empfehlung darstellen kann. Diese Druckmöglichkeit hat sich insbesondere in Frankreich bewährt.

Um in einer weitgehend verrechtlichten Gesellschaft mit unterschiedlicher Verteilung von Machtpositionen, die auch bei der praktischen Durchsetzung von Rechten bedeutsam sind, einen gewissen Ausgleich zu schaffen, soll die oder der Bürgerbeauftragte Rechte erhalten, um Bürgerinnen und Bürger in einem gerichtlichen Verfahren zu vertreten (§ 6 Abs. 2). Die/der Bürgerbeauftragte soll zudem in dringenden Angelegenheiten das Recht erhalten, bis zu einer endgültigen Entscheidung Verwaltungshandlungen zu stoppen und bereits vollzogene Maßnahmen wieder rückgängig zu machen (§ 6 Abs. 3). Diese Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips ist nicht grundsätzlich, sondern nur vorläufig für einen bestimmten Höchstzeitraum und dient, so zeigt es auch die Erfahrung des Petitionsausschusses, der notwendigen Absicherung der Entscheidung der oder des Bürgerbeauftragten und des Petitionsausschusses. Dabei ist zudem zu bedenken, daß der Zeitraum, in dem Gerichte, insbesondere auch Verwaltungsgerichte, ihre Entscheidungen treffen, immer länger werden.

In besonders gravierenden Fällen einer die Menschenwürde und die Existenz der Betroffenen in Frage stellenden Diskriminierung nach Geschlecht, Hautfarbe, Staatsangehörigkeit und ethnischen Zugehörigkeit, wegen des Alters, wegen körperlicher oder sonstiger Gebrechen usw. kann die oder der Bürgerbeauftragte mit Zustimmung und in Vertretung der Betroffenen in einem gerichtlichen Verfahren tätig werden, z. B. Klage erheben. Sie oder er tritt hier als Bürgeranwalt auf, nicht selbst als Partei, so daß auf keinen Fall eine Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips angenommen werden kann. Zudem hat ja auch die oder der Bürgerbeauftragte für Asylangelegenheiten Klagebefugnisse, ohne daß dies als eine Verletzung des Gewaltenteilungsprinzips angesehen wurde.

Zu Artikel 4 (Änderung des Gesetzes über den Wehrbeauftragten/die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages)

Aus §§ 2 und 3 des Entwurfes des Gesetzes zur Stellung und zu den Rechten der/des Bürgerbeauftragten und des Petitionsausschusses ergibt sich die Notwendigkeit, das Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages zu streichen.

Zu Artikel 5 (Inkrafttretensregelung)

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333