

E-Partizipation und vorparlamentarische Konsultation

Günther Scheffbeck

Parlamentsdirektion
A-1017 Wien
guenther.scheffbeck@parlament.gv.at

Schlagworte: (E-)Demokratie, Partizipation, Konsultation, Begutachtungsverfahren
Abstract: Ausgehend von einer Definition politischer Partizipation, wird Konsultation als eine ihrer wesentlichen Dimensionen identifiziert. Exemplarisch wird die Praxis des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens in Österreich skizziert. Mit der Veröffentlichung der Dokumente dieses Verfahrens auf der parlamentarischen Website – als einem ersten Schritt in Richtung auf ein elektronisches Begutachtungsverfahren – ist diesem Verfahren eine neue Qualität von Öffentlichkeit verliehen worden.

1. Partizipation

Soll dem Begriff der „partizipativen Demokratie“ mehr als lediglich tautologische Bedeutung beigemessen werden, ist der Begriff der „Partizipation“ zu definieren und von jener Teilhabe am staatlichen Willensbildungsprozess abzugrenzen, die über Beteiligung an allgemeinen Wahlen vermittelt wird.

Ausgehend von der These, dass die Legitimation der staatlichen Willensbildung in der repräsentativen Demokratie auf *zwei* Fiktionen aufbaut, nämlich nicht nur auf jener der Repräsentation, wie sie Kelsen analysiert hat,¹ sondern auch auf jener der „deliberativen Politik“ im Sinne von Habermas, kommt dem regelmäßigen „Zusammenspiel einer zivilgesellschaftlich basierten Öffentlichkeit mit der rechtsstaatlich institutionalisierten Meinungs- und Willensbildung im parlamentarischen Komplex“² eine legitimatorische Funktion zu, welche die Partizipation an diesem kommunikativen Zusammenspiel zwischen der Zivilgesellschaft und den staat-

1 Kelsen, H., Vom Wesen und Wert der Demokratie (21929), 30 ff.

2 Habermas, J., Faktizität und Geltung (1992), 448.

lichen Willensbildungsorganen gleichrangig neben die Beteiligung an der Kreation dieser Organe in den allgemeinen Wahlen stellt.

Unter „Partizipation“ im demokratiepolitischen Sinn soll daher jede Teilhabe von Mitgliedern der Zivilgesellschaft am kommunikativen Zusammenspiel mit den staatlichen Willensbildungsorganen verstanden werden, gleichviel ob sich diese Teilhabe in Ein- oder Zweiwegkommunikation manifestiert bzw ob in ihrem Rahmen individuelle oder organisierte Interessen artikuliert werden.

Jenseits dieser sehr allgemein gehaltenen Definition, welche das weite Spektrum von der Rezeption willensbildungsrelevanter Information über informelle Kommunikationsformen bis zu formalisierter Interessenartikulation übergreift, kann auch ein engerer Partizipationsbegriff definiert werden: Unter „Partizipation“ in diesem engeren Sinn wäre dann die Einbringung individueller oder organisierter Interessen in den staatlichen Willensbildungsprozess im Rahmen formalisierter Verfahren zu verstehen, die, je nach dem, ob die Initiative von der Zivilgesellschaft oder von den staatlichen Willensbildungsorganen ausgeht, als Petition bzw als Konsultation bezeichnet werden können.

Als „elektronische Partizipation“ werden Partizipationsformen zu verstehen sein, die sich elektronischer Medien bedienen. Mittels elektronischer Medien aus der Zivilgesellschaft an die staatlichen Willensbildungsorgane herangetragene Anliegen werden demzufolge unter dem Begriff der „elektronischen Petition“, in elektronischer Umgebung von staatlichen Willensbildungsorganen durchgeführte Konsultationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Individuen unter dem Begriff der „elektronischen Konsultation“ zu subsumieren sein.

2. Petition vs. Konsultation

Nicht zu verwechseln sind die hier abstrakt definierten Begriffe natürlich mit den *verba legalia* konkreter Verfassungsordnungen. Die österreichische beispielsweise weist dem Wirkungsbereich des durch Art 11 StGG gewährleisteten „Petitionsrechts“ die in §§ 100–100d GOG bzw § 25 GO-BR verankerten Instrumente der „Petition“ sowie der (an den Nationalrat gerichteten) „Bürgerinitiative“ zu, nicht aber das Instrument des Volksbegehrens, das strukturell dem gleichen Muster folgt: auch das Volksbegehren dient der formalisierten Artikulation eines (legislativen) Anliegens gegenüber den Organen der staatlichen Willensbildung. Genauso ist das weite Feld

der verschiedenen Formen von Konsultation in der österreichischen Rechtsordnung nicht mit dem engen Anwendungsbereich des „Konsultationsmechanismus“ gleichzusetzen.

Terminologische und systematische Inkonsistenzen sind Merkmal jeder historisch gewachsenen Verfassungsordnung, in der naturgemäß verschiedene Entwicklungsschichten einander überlagern. Das Petitionsrecht etwa galt zunächst der spezifischen Verbürgung des Rechts auf freie Meinungsäußerung auch gegenüber den staatlichen Organen; kuriose Spuren der Angst dieser Organe vor eben jener Meinungsäußerung finden sich noch immer im österreichischen Versammlungsrecht, etwa in der Beschränkung der Mitgliederzahl Petitionen überreichender Delegationen.³

In der konstitutionellen Monarchie erlangte die klassische Form der Petition den Höhepunkt ihrer Bedeutung, als viele Parlamente von Petitionen geradezu überschwemmt wurden,⁴ begünstigt mancherorts – wie in Sachsen – durch verfahrensrechtliche Behandlungsverbürgungen. Dann der revolutionäre Durchbruch zum parlamentarischen Regierungssystem – und mit einem Mal schien die „Petition“ ein Relikt des überwundenen Obrigkeits- und Untertanenstaates, weshalb es nicht verwundert, dass etwa in der Systematik des B-VG das Volksbegehren einen anderen Platz zugewiesen erhielt. Spät die Rehabilitierung: die neuen Bürgerbewegungen der 1970er- und 1980er-Jahre legten es in Österreich nahe, ein petitives Verfahrensinstrument zu schaffen, das leichter zugänglich war als das Volksbegehren, und es systematisch an das Petitionsrecht anzudocken.

Als die *differentia specifica* der Petition im strukturellen Sinn erscheint somit der materielle „bottom-up“-Ansatz: sie dient dem Transport zivilgesellschaftlicher Anliegen an die staatlichen Willensbildungsorgane auf zivilgesellschaftliche Initiative und unterscheidet sich dadurch von der Konsultation: hier liegt die Initiative beim staatlichen Willensbildungsorgan, das die Zivilgesellschaft zur Beteiligung an einem Meinungsbildungsvorgang bzw zur Stellungnahme – zum Beispiel zu einem Gesetzgebungsvorhaben – einlädt und somit einen materiellen „top-down“-Ansatz verfolgt.

Prozedural wirken natürlich sowohl Petitions- als auch Konsultationsrechte insofern „top-down“, als sie an eine rechtliche Verbürgung anknüpfen und insoweit einen staatlichen Willensbildungsvorgang voraussetzen. Freilich erscheinen Petitions- bzw Konsultationsrecht einerseits und Petiti-

3 Siehe § 10 Versammlungsgesetz 1953.

4 So wurden in der XVII. Session des österreichischen Reichsrates (1901–1907) nicht weniger als 46653 Petitionen im Abgeordnetenhaus überreicht.

ons- bzw Konsultationspraxis andererseits selten deckungsgleich: auch jenseits rechtlicher Determiniertheit wird Konsultationsanspruch und Petitionsbedarf geltend gemacht, sodass prozedural nicht nur die Petition, sondern auch die Konsultation „bottom-up“ wirksam werden kann.

Rechtliche Verbürgungen von Konsultationsrechten sind in vielen Rechtsordnungen lückenhaft angelegt, oftmals schon deshalb, weil Konsultation selbst im Gesetzgebungsprozess nicht zentral verfahrensrechtlich, sondern dezentral in einzelnen Materiengesetzen geregelt ist. So in der deutschen Rechtsordnung, wo zB im Besoldungsrecht die Anhörung der Gewerkschaften und im Naturschutzrecht jene von Naturschutzverbänden gesetzlich verankert ist. Alles andere ist Verfahrenspraxis, auch die lobbyistisch effiziente zentrale Registrierung von Interessenvertretungen beim Deutschen Bundestag. Vorbildhaft erscheint die rechtliche Gewährleistung des Konsultationsverfahrens zu Gesetzgebungsvorhaben zB in Estland ausgebildet. In Österreich wiederum sind die gesetzlichen Verbürgungen zumindest auf Bundesebene lediglich lückenhaft, sodass auch hier das Gewicht der Verfahrenspraxis überwiegt, die freilich politischen Augenblickserfordernissen – zum Beispiel Ansprüchen an die Verfahrensgeschwindigkeit – ausgesetzt ist.

3. Konsultationsrechte und Konsultationspraxis in Österreich

„Mit Zustimmung der beiden Häuser Meines Reichsrates finde ich anzuordnen wie folgt“, lautete die Promulgationsklausel für österreichische Reichsgesetze in der Ära der konstitutionellen Monarchie: auch wenn es dem Parlament immer mehr gelang, zum materiellen Gesetzgeber zu werden, war doch der Monarch der formelle Gesetzgeber geblieben. Aus der Sicht des Monarchen war das Parlament ein Konsultativorgan, wenn auch eines, an dessen Konsens er seine Gesetzgebungsfunktion gebunden hatte. Insofern das Abgeordnetenhaus strukturell bis 1907 ein Organ der Interessenvertretung blieb, stand es in der Tradition ständischer Konsultativorgane. Mit der wahlrechtlichen Wende zum Parlament als Organ der Volksvertretung 1907, umso mehr aber mit dem Durchbruch zur parlamentarischen Demokratie 1918, waren neue prozedurale Formen für die Konsultation der organisierten Interessen im staatlichen Willensbildungsprozess zu finden.

Der Konstituierung der parlamentarischen Demokratie korrespondierte die öffentlich-rechtliche Konstituierung eines „Gleichgewichts der Kräfte“ in der Vertretung wirtschaftlicher Interessen: Den traditionsreichen Han-

dels- und Gewerbeammern wurden die Arbeiterammern gegenübergestellt. Im Kompetenzbereich der Länder folgten, auf den Landeskulturräten aufbauend, die Landwirtschaftsammern. Vereinsrechtlich organisierte Interessenvertretungen, wie der Hauptverband der Industrie und die Gewerkschaften, behielten indes ihre Bedeutung, letztere nicht zuletzt deshalb, weil sich allzu bald erwies, dass die Arbeiter- das Übergewicht der Handelsammern keineswegs auszubalancieren vermochten.

In prozeduraler Hinsicht freilich waren die gesetzlichen Interessenvertretungen, also die Handels- und die Arbeiterammern, privilegiert: Die Kammergesetze räumten ihnen das Recht zur Begutachtung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen der Bundesregierung und der Landesregierungen ein.⁵ Damit war der rechtliche Anknüpfungspunkt zum legislativen Konsultationsverfahren gesetzt; die Konsultationspraxis ging schon bald darüber hinaus, indem auch vereinsrechtlich organisierte Interessenvertretungen zur Begutachtung eingeladen wurden.

Dem vorparlamentarischen Begutachtungsverfahren scheint in der Ersten Republik seitens der organisierten Interessen noch größere Bedeutung beigemessen worden zu sein als in der Zweiten Republik, was damit zusammenhängen mag, dass die nach 1945 herausgebildeten sozialpartnerschaftlichen Strukturen neue institutionalisierte Wege der Beeinflussung staatlicher Willensbildungsprozesse eröffnet haben. In Anknüpfung an die Beiratstradition der Monarchie standen den organisierten Interessen allerdings auch bereits in der Ersten Republik zahlreiche permanente oder ad hoc eingerichtete Konsultativorgane als Foren zur Verfügung.

In der Zweiten Republik ist der vorparlamentarische Charakter des Begutachtungsverfahrens insofern relativiert worden, als aufgrund einer vom Nationalrat 1961 gefassten EntschlieÙung⁶ seither die Dokumente dieses Verfahrens, also sowohl die zur Begutachtung versandten Entwürfe als auch die dazu abgegebenen Stellungnahmen, zur Information der parlamentarischen Klubs auch an das Präsidium des Nationalrates übermittelt werden. In dieser EntschlieÙung spiegelte sich die Erkenntnis der Parlamentarier, dass im Begutachtungsverfahren alle wesentlichen zivilgesellschaftlichen Interessen artikuliert wurden und damit eine umfassende Informationsgrundlage für den parlamentarischen Entscheidungsprozess geschaffen war.

5 § 3 Abs 2 des Gesetzes über Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie, StGBI Nr 98/1920, bzw § 3 Abs 2 des Gesetzes über die Errichtung von Kammern für Arbeiter und Angestellte, StGBI Nr 100/1920. Die Normierung des Begutachtungsrechts der „land- und forstwirtschaftlichen Hauptkörperschaften“ folgte mit § 1 des Bundesgesetzes BGBl Nr 259/1924.

6 Sten. Prot. des Nationalrates, IX. GP, 71. Sitzung, 2998f, 73. Sitzung, 3078.

Seit 1999 werden die Dokumente des Begutachtungsverfahrens zu Gesetzentwürfen – ds durchschnittlich rund 4000 Dokumente im Jahr – auf der Website des Parlaments veröffentlicht. Mit diesem ersten Schritt zu einem „elektronischen Begutachtungsverfahren“ ist eine signifikante Verbesserung der Transparenz des Verfahrens erreicht worden: erstmals sind die Dokumente des Begutachtungsverfahrens seither der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich. Dementsprechend vermehrt hat sich auch die öffentliche Aufmerksamkeit, die diesem Verfahren zugewandt wird. Als Mangel empfunden wird freilich, dass die ressortintern erstellte Synopse der Ergebnisse eines Begutachtungsverfahrens weiterhin der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung steht. In weiteren Schritten auf dem Weg zum elektronischen Verfahren wird daher der automationsunterstützten Gewährleistung synoptischer Ergebnistransparenz besonderes Augenmerk zu widmen sein.

Die Rechtsgrundlage des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens auf Bundesebene bleibt indes fragmentarisch: Im wesentlichen besteht sie weiterhin in der Verankerung des bereichsspezifischen Begutachtungsrechts der gesetzlichen Interessenvertretungen in den Kammergesetzen.⁷ Hinzugekommen ist die Verrechtlichung der in der Praxis stets eingehaltenen Einbindung der Länder sowie des Städte- und des Gemeindebundes im Begutachtungsverfahren.⁸

Nicht einmal die Legistischen Richtlinien des Bundes enthalten prozedurale Vorschriften für das Begutachtungsverfahren: Nur der nach wie vor in Geltung stehende Teil IV der Legistischen Richtlinien 1979 nimmt auf das Begutachtungsverfahren Bezug, indem er festlegt, dass Begutachtungsentwürfen Erläuterungen beizufügen sind.⁹

Nicht abschließend geregelt ist somit insbesondere, wer in ein Begutachtungsverfahren einzubeziehen ist. In der Praxis sind das neben den jeweils anderen Ressorts und Gebietskörperschaften die gesetzlichen und alle

7 Beispielsweise in § 93 Arbeiterkammergesetz 1992, § 10 Wirtschaftskammergesetz 1998, §§ 67 Abs 3 und 118 Abs 8 Ärztegesetz 1998, § 8 Zahnärztekammergesetz, § 3 Apothekerkammergesetz 2001, § 33 Tierärztegesetz, §§ 3 Abs 4 und 9 Abs 4 Hochschulinnen- und Hochschulergesetz 1998, § 36 Abs 2 Ziviltechnikerkammergesetz 1992 sowie § 32 Abs 3 Patentanwaltsgesetz; ältere Rechtsschichten finden sich in §§ 28 Abs 1 lit. l und 36 Abs 1 Z 1 Rechtsanwaltsordnung, § 134 Abs 2 Z 7 Notariatsordnung sowie § 146 Abs 2 Z 6 Wirtschaftstreuhandberufsgesetz. Hinsichtlich der Landwirtschaftskammern siehe Anm 5. Ein gesetzliches Begutachtungsrecht in ihrem Wirkungskreis kommt gemäß § 7 Abs 3 Nationalbankgesetz 1984 auch der Oesterreichischen Nationalbank zu.

8 Art 1 Abs 1 der Vereinbarung über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl I Nr 35/1999.

9 Z 85 LegRL 1979.

wesentlichen vereinsrechtlich organisierten Interessenvertretungen; dabei wird in der Regel sehr liberal auf den Wunsch nicht zur Begutachtung eingeladener Institutionen und sogar Einzelner reagiert, ebenfalls eine Stellungnahme abgeben zu können.

Weniger liberal wird das Regime der Begutachtungsfristen gehandhabt: Klagen über zu kurz bemessene Fristen sind so alt wie das Begutachtungsverfahren selbst; allein während sie sich 1930 gegen vierwöchige Fristen gerichtet haben, gelten sie heute ein- oder zweiwöchigen. Der Zeitgewinn, den die elektronische Versendung von Dokumenten mit sich bringt, ist durch die Verfahrensbeschleunigung mehr als aufgezehrt worden. Die von Carl Schmitt bereits vor einem halben Jahrhundert diagnostizierte „Motorisierung der Gesetzgebung“ hat in einen exponentiellen Beschleunigungsvorgang gemündet.

Als Ausdruck des durch das Motto „speed kills/wins“ charakterisierten politischen Kalküls ist in den Jahren ab 2000 in einer größeren Zahl von Einzelfällen auf die Durchführung eines Begutachtungsverfahrens vor Einbringung einer Regierungsvorlage sogar gänzlich verzichtet worden; auch die gesetzlichen Konsultationsrechte sind ja nicht sanktionsbewehrt, insbesondere nicht mit der Sanktion der Nichtigkeit unter Missachtung dieser Rechte vorbereiteter Rechtsakte verknüpft. In einigen dieser Fälle hat immerhin der zuständige Ausschuss des Nationalrates, gestützt auf seine in § 40 Abs 1 GOG verankerte Konsultationsbefugnis, ein Begutachtungsverfahren substituiert.

Ansonsten laufen parlamentarische Konsultationsprozesse seit jeher zumeist mündlich und nicht schriftlich ab: auf der Grundlage der erwähnten Geschäftsordnungsbestimmung laden die Ausschüsse des Nationalrates Auskunftspersonen zu ihren Verhandlungen, traditionell paritätisch entlang sozialpartnerschaftlicher Strukturen. Allein die Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses hat insbesondere das früher bei allen wichtigen Vorlagen eingehaltene Unterausschussverfahren unter Beiziehung solcher Auskunftspersonen zumindest teilweise obsolet gemacht: Sind wichtige Legislativvorhaben noch in den 1970er Jahren in oft mehrjährigen Unterausschussverfahren vorbehandelt worden, werden mittlerweile auch große Reformvorhaben in nur wenigen Wochen parlamentarisch erledigt. Die Konsultation organisierter Interessen verlagert sich damit naturgemäß in informelle Strukturen am Rande des parlamentarischen Verfahrens und nimmt die Form des Lobbying an. Die durch die GOG-Novelle 1996 geschaffene Option der öffentlichen Anhörung von Auskunftspersonen in einem Ausschuss hat diese Tendenz eher verstärkt.

Zwei durchaus gegenläufige Entwicklungen stehen somit einander gegenüber: einerseits der Trend zum informellen Lobbying durch organisierte Interessen, andererseits die Bemühung um transparentere, öffentlichere, breiter angelegte Konsultationsprozesse.

Zwar hat sich auf Bundesebene, anders als in mehreren Bundesländern, noch kein regelmäßig eingesetztes Verfahrensinstrument einer „Bürgerbegutachtung“ herausgebildet;¹⁰ nur in Einzelfällen, beginnend mit dem der Einrichtung der Volksanwaltschaft vorangegangenen allgemeinen Begutachtungsverfahren, ist ein solches Instrument verwendet worden. Auch das in Vorbereitung des Universitätsgesetzes 2002 angebotene Onlineforum kann als ein solches Instrument angesehen werden; gerade in diesem Fall hat sich allerdings gezeigt, dass ohne transparente Evaluierung eines solchen öffentlichen Konsultationsprozesses und ohne ausreichende Responsivität das Verfahren auch als politisch kontraproduktiv empfunden werden kann.

Anders als auf Gemeinde- und Landesebene, spielt bisher auf Bundesebene auch das höchstformalisierte Konsultationsinstrument, die Volksbefragung, keine praktische Rolle; durch die B-VG-Novelle 1988 zur Erweiterung der Palette direkt-demokratischer Elemente in der Bundesverfassung eingeführt, hat sich bislang – offenkundig angesichts der als besonders hoch empfundenen materiellen Legitimationswirkung von Volksbefragungen – kein Anlassfall ausreichender politischer Rationalität für ihren Einsatz gefunden; Meinungsumfragen stellen sich als viel flexibler einsetzbares Konsultationsinstrument dar.

Was zur Frage der politischen Rationalität von Konsultationsprozessen zurückführt: Im Spannungsfeld zwischen dem legislativen Autonomieanspruch des „parlamentarischen Komplexes“, der sich auf seine Repräsentationsfunktion stützt, und dem permanenten Legitimationsbedarf der staatlichen Willensbildung kommt der Konsultation eine zweifach vermittelnde Funktion zu: zum einen eine Informationsfunktion, über welche die staatlichen Willensbildungsorgane durch Auslotung der zivilgesellschaftlichen Interessenlagen die Akzeptanz ihrer Entscheidungen optimieren können, zum anderen eine Legitimationsfunktion, über die kraft prozeduraler Einbindung der Zivilgesellschaft in den der staatlichen Willensbildung vorangehenden Meinungsbildungsprozess dem Willensbildungsergebnis

10 Siehe zB Art 25 Abs 3 und Art 45a Abs 1 der NÖ LV 1979 sowie Art 34 der VlbG LV oder die allerdings selten angewandten Bestimmungen der §§ 36–37 des Stmk L-VG 1960 (dazu §§ 2–13 des Stmk Volksrechtegesetzes) sowie des Art 68 des Bgld L-VG (dazu §§ 6–10 des Gesetzes über die Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung).

zusätzliche „Legitimation durch Verfahren“ vermittelt wird. Ein Spannungsverhältnis zwischen einer solchen prozeduralen und dem Postulat einer materiellen, auf inhaltlicher Imprägnierung der staatlichen Willens- durch zivilgesellschaftliche Meinungsbildung basierenden Legitimation kann freilich bestehen bleiben; sicherzustellen, dass eine solche Spannung ein gesellschaftlich verträgliches Maß nicht überschreitet, ist eine zentrale Aufgabe – und die Kunst – demokratischer Politik.