

德国政治参与的形式
Formen der Politischen
Partizipation in Deutschland

哈拉尔德·霍夫曼教授、博士
Prof. Dr. Harald Hofmann

德国政治参与的形式

Formen der Politischen
Partizipation in Deutschland

哈拉尔德·霍夫曼教授、博士
Prof. Dr. Harald Hofmann

目 录

一、引言	3
二、选举	3
1、联邦议会选举	4
2、欧洲议会议员选举	5
3、州议会选举	5
4、地方选举	5
(1) 地方代表机关选举	6
(2) 市长与县长选举	6
三、全民倡议/全民请愿和全民公决	7
1、联邦层面	7
(1) 就联邦地区重新区划举行的全民公决	7
(2) 就一部新宪法举行的全民公决	7
2、州层面	8
(1) 州层面的全民倡议/全民请愿/全民公决	8
(2) 举例: 北威州	9
四、地方层面的政治参与	10
1、不成文形式	11
(1) 地方上的公民预算	11
(2) 规划车间	12
(3) 居民问询与公民问询	12
2、成文形式	12
(1) 地方上的咨询委员会	13
(a) 法律政策考量	13
(b) 举例: 融入事务委员会	13
(2) 居民提案	14
(3) 公民请愿和公民公决 (包括当前的新规定, 以北威州为例)	15

一、引言

本文概述德国居民参与各种政治决策与过程的不同形式。

为此，政治参与的概念根据其各种实际表现形式被加以非常全面的理解：这里涉及的不仅是法律较具体调整的、直接民主和公民表决方面的实际规定¹，还涉及国家与地方层面的选举决定（选举人民代表与公民代表），以及法律未规定²的（但事实上实施的）参与形式。在这样的理解里，政治参与应定义为：“居民参与政治决策过程，其目的是影响政治体制在各个层面的决策”³。

二、选举

根据《基本法》规定的、并由联邦宪法法院⁴反复强调的《基本法》第20条第2款和第28条第1款的基本规定，德国的民主原则上是间接形式的。所有国家权力来自于人民，由人民直接在选举和表决中、以及通过专门的立法、行政与司法机关行使。因此，德国适用的是代议制民主的原则。据此，德国人民由联邦议会、各州议会和各地方议会代表，其议员（在分开举行的选举中）分别通过公民的直接投票选举产生。这些人民代表机关由此具有直接的民主合法性。

因此，对于（作为德国宪法的）《基本法》而言，表决、也就是公民表决式实务决定并非本质陌生。但是，它们在《基本法》中只在两种情况里可以看到：在就联邦地区重新区划的表决时（第29条）；以及就一部新的宪法进行表决时（第146条）。从中可以看到，德国人民在联邦层面很大程度上在选举中行使国家权力。相反，在联邦州和地方层面上，全民公决（州层面）和公民公决（地方层面）形式的表决是相当普遍的。在那里，通过州法律的规定，还开启了直接民主的其他手段（详见下文第三章第2节和第四章第2节第3小节）。

联邦层面主要的议会选举就是德国联邦议会议员的选举（对此参见以下第1节）。由于德国是欧盟成员国，德国国民也有选举欧洲议会议员的权利（对此参见以下第2节）。此外，在一个像德国这样的联邦制国家举行各联邦州州议会的直接选举（对此参见以下第3节）。最后，从《基本法》第28条第2款所包含的、宪法法保障的“自治保证”⁵中可以得出，乡镇与县的公民也必须拥有一个代表机关（乡镇议会、市议会或县议会），它基于自己的、民主的直接选举构成（地方选举，对此参见以下第4节）。

¹见以下第四章第2节第3小节。

²见以下第四章第1节第1至3小节。

³这是政治学视角下的定义：Alemann, Ulrich von: Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung, Opladen 1975, S. 41.

⁴参见BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012.

⁵Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 15. Auflage, 2012, 2.2.

1、联邦议会选举

根据《基本法》第38条第1款第1句，德国联邦议会的议员是经普遍、直接、自由、平等和秘密的选举产生。按照《基本法》第38条第1款第2句，他们是全体德国人民的代表，不受委托和命令的约束，只依其良知作为。上述规定的第1句列出了对所有选举适用的选举法基本原则，而第2句则保证了经选举产生的议员的自由委任。通过这种自由委任，间接民主内在的、由议会实现的人民代表原则得到了保障⁶。联邦议会的每一个议员代表的都是全体德国人民。

民主原则要求，直接民主合法化的议会自行决定所有与公共利益有关的问题，这一般以法律形式实现，仅在例外情况下是通过议会的简单决议。对基本权利的干涉无论如何都需要一部有效法律的授权⁷。

一个国家只有在以下情况下才具有《基本法》意义里的民主：其人民代表机关——它出于前述原因具有重要地位——按照《基本法》第38条第1款第1句的选举法基本原则，也就是普遍性、直接性、自由性和秘密性原则选举产生⁸。这些联邦议会选举必须遵守的选举法基本原则（根据《基本法》第28条第1款第2句）也适用于各州议会选举以及地方选举。

- 选举的普遍性意味着，让每个有选举权者能按照统一的条件参加选举⁹。所有人群必须同等地享有选举权¹⁰。与此原则不相符的例如有：按照性别或缴税能力对参与选举的权利进行区分。

- 直接选举排除了选民投票和议员选举之间插入选举人委员会或其他主管机关的可能性。当选代表必须主要由选民自己、也就是通过投票以及在投票过程中确定。

- 选举自由的基本原则保护在投票过程中政治观点的形成与表达。每一种直接或间接的约束或压力以及每一种依职权或在经济上对选举施加影响的行为，可能会对选民的这种自由造成损害，所以是不允许的。

- 选举的平等性表示，选举权和被选举权应以在程式上尽可能相同的方式行使。在选举权方面，投出的每一张有效选票应和其他选票一样获得同等的评价（同等的数值），以至于选民通过他们投出的选票原则上能对选举结果产生同样的影响（同等的成就数值）。成就数值的平等只允许在有强制原因情况下才能加以限制，例如通过5%的门槛来保护议会的运作能力，以避免议会中政治力量的分散¹¹。在被选举权方面，选举的平等性意味着候选人在公权力机关对待上的机遇均等，例如在公

⁶ 对此也请参见Kretschmer in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, 12. Aufl., 2011 Art. 38 Rdnr. 60.

⁷ Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Auflage, 2010, RdNr. 179 ff.

⁸ 例如参见Mauer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, S. 176.

⁹ 对此、以及针对以下选举法基本原则，请参见Batge, Wahlen und Abstimmungen NRW, Loseblatt-Kommentar, Stand 2013, KWahlG, § 7 Erl. 2-7.

¹⁰ Gugenberger, Wahlsystem und Wahlrechtsgrundsätze, JA 2012, 561, 563, 那里包含进一步的说明。

¹¹ BVerfGE 95, 408, 422.

共设施（如市政大厅或集市广场）举办活动的许可方面或出于竞选宣传目的（在电视或广播里）的播出时间的分配方面。

— 最后，秘密选举避免了其他选民、选举机关或选举主管当局获悉投票的内容。选民本人也不能放弃秘密投票，公开投票（即其他人可以看到选票的填写过程）是不允许的。

2、欧洲议会选举

在欧洲议会议员的选举中，每个成员国选举特定数量的代表进入欧洲议会。这些议员经普遍、直接、自由和秘密的选举选出，任期五年。

但是，选举的平等性原则未被遵守。这与各个成员国可以选举产生的代表数相关：代表数虽然原则上随着成员国的人口数按比例递增增加（《欧盟条约》第14条第2款第3句），以至于每个国家的代表数随着有选举权者的数量增加而增长。但是为了让人口数很少的成员国也能在欧洲议会中有代表，并施加某种最低程度的影响，针对每个成员国有最低（6名代表）和最高额度（96名代表）。这违反了选举权平等原则规定的严格的比例递减。由此，在马耳他，约每67000名居民有一个议员席位，而在德国，每一个议员平均代表远超80万名居民。

但是，为了保证欧盟这个超国家组织的运作能力，这种情况原则上是可以接受的，原因

是国家间的合作在特定界限内也必须兼顾较小成员国的关切。但是，欧洲议会的参与协作权、尤其是立法上的参与协作权越是强有力地扩大，这种对选举平等原则的破坏也就越是难以在法律上获得支撑¹²。

3、州议会选举

《基本法》针对各联邦州宪法组织的安排仅做了少量——但却重要的——规定。根据《基本法》第28条第1款第1句，各州宪法必须符合《基本法》意义里的共和、民主和社会法治国家的基本原则。这里涉及的是一个均质条款，但不是一律性条款，这是因为联邦宪法只是对各州根本的国家结构原则、但不是对其具体安排做出了规定。

《基本法》第28条第1款第2句明确规定，在各州，人民也必须有一个经普遍、直接、自由、平等和秘密选举产生的代表机关。因此，有关选举法基本原则的表述（参见以上第1节下有关联邦议会的规定），也相应地适用于各州议会的选举。

4、地方选举

《基本法》保证乡镇（且在有限范围内也保证县）实行地方自治¹³的权利。根据《基本法》第28条第2款，乡镇（或县）有权在法律框架里自负责地调整地方共同体的一

¹²持这种观点的包括：Herdegen, Europarecht, 12. Aufl. 2010, S. 138。

¹³对此具体参见：Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht NRW, 15. Aufl. 2012, Gliederungsziffer 2.2。

切事务。

这种地方自治保证的一个必要前提是由每个地方的公民选举产生一个自己的地方上的机关。相应地，各州宪法和乡镇法律（《乡镇自治法》）也规定，地方上的主要机关应由公民在独立的选举中直接选举产生。“乡镇公民自决权”这一思想也因此获得了更高程度的贯彻¹⁴。

鉴于地方自治保证享有宪法法上的重要地位，《基本法》（在第28条第1款第2句中）规定，正如联邦议会选举和各州议会选举一样，在乡镇和县的地方代表机关的选举中也强制适用选举法基本原则。但是，与联邦议会选举以及各州议会选举不同（但与欧洲议会选举时一样），那些在该地方居住、不拥有德国国籍但拥有欧盟某一个成员国国籍的人也具有选举权与被选举权（《基本法》第28条第1款第3句）。

应在地方选举中选举产生的、主要的地方机关是地方代表机关（乡镇议会和县议会）以及地方主要官员（市长和县长），他们是地方代表机关的主席并负责领导地方的行政机关。

（1）地方代表机关选举

在乡镇议会和县议会的选举中，选举区域

（每个地方的地域）被分成各个选区，在这些选区里，选区候选人由各政党或其他地方选民联合会提出，或作为独立候选人参加竞选。此外，各政党以及其他地方选民联合会就该地方的全部地域提出一个候选人预名单。目前，各联邦州的地方选举法对地方代表机关的成员进行某种数量上的划分，具体分为直选代表和表列候选人（大多各一半）。候选人在以下情况下入选地方的代表机关：他们要么获得了该选区最多的选票（直接候选人），要么由于一个政党或选民联合会为就整个选举区域提出的预名单获得了足够的选票而得以进入地方代表机关（表列候选人）。¹⁵

虽然地方选举法的具体内容由于德国的联邦制原则而在各联邦州的规定各不相同，但由于《基本法》第28条第1款的规定，在各联邦州里，对地方选举均适用民主原则和选举法的基本原则。

（2）市长与县长选举

除了乡镇议会和县议会的成员以外，地方主要官员也直接经公民选举产生。虽然地方上的主要和根本性决定由集体机关“乡镇议会”或“县议会”作出¹⁶，但是地方主要官员作为地方代表机关的主席以及地方行政机关的负责人，行使着重要职能¹⁷。

¹⁴例如BVerfGE 79, 127, 149; 参见Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Auflage, 2010, RdNr. 251;

Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht NRW, 15. Aufl. 2012, Gliederungsziffer 2.2.5.

¹⁵详见Bätge, Wahlen und Abstimmungen NRW, Loseblatt - Kommentar, Stand 2013, KwahlG.

¹⁶例如参见北威州的情况：北威州《乡镇自治法》第41条第1款第2句所包含的、议会的专有决定内容。

¹⁷Theisen in: Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht in NRW, 15. Auflage, 2012, 2.7.3.3.

地方主要官员的直选在地方的整个地域里在一次独立的选举中举行。原则上当选的是那个获得了所投有效选票中最多选票的人。但是，针对选举获胜，大多数联邦州要求的不只是相对多数票，而是还有所投选票的绝对多数，以至于在第一轮选举中若未达到绝对多数票时，紧接着举行第二轮投票选举。¹⁸

三、全民倡议/全民请愿和全民公决

正如上文（在第二章）已述，《基本法》包含有利于间接民主的宪法法基本决定。而且，依据各联邦州宪法，人民一般情况下通过选举行使国家权力。但是，就实际问题举行公民表决，这无论对于《基本法》还是对于各州宪法而言均不陌生。

联邦宪法针对直接民主手段只规定了两种狭义描述的运用情况，而各联邦州在其州宪法中部分把其运用范围显著扩大了。这种联邦宪法与各州宪法之间的不同规定是符合《基本法》第28条第1款第1句的均质性原则的，因为更多的直接民主并未限制民主原则，而且《基本法》本身在第20条第2款第2句中明确提及了各种表决的概念¹⁹。

1、联邦层面

在联邦层面，《基本法》只在联邦地区的重新区划时以及在就一部新宪法做出决议时，

才规定了公民表决方式。

(1) 就联邦地区重新区划举行的全民公决

首个在《基本法》中规定的表决形式涉及联邦地区的重新区划，相应规定写在《基本法》第29条中。根据该条第1款第1句，联邦地区——其目前的区划可以从前言的第2句（16个具名列出的联邦州）得出——可以重新区划。重新区划的目的必须是，各州根据其规模与绩效能力能够有效履行其承担的任务。但是，如果联邦地区的“重新区划”改变了把联邦划分成各州的制度安排，那么，这根据《基本法》第79条第3款是不允许的。

根据《基本法》第29条第2款，联邦地区的重新区划的措施通过颁布联邦法律进行，该法律需要得到全民公决的确认。全民公决仅在那些其地域或地域的某些部分被触及的联邦州举行。因此，准确说来，这不是德国人民的公决，而只是相关的州民众的公决。

此外，第29条还就州隶属关系的变更，规定了特定法定人数通过全民请愿提出倡议的可能性（第4款）以及全民问询的可能性（第5款）。

(2) 就一部新宪法举行的全民公决

最后，《基本法》第146条规定了表决的又一种适用情况：据此，在德国人民经自由决定

¹⁸详见Bätge, Wahlen und Abstimmungen NRW, Loseblatt-Kommentar, Stand 2013, Kwahlg.

¹⁹Bätge, Wahlen und Abstimmungen NRW, Loseblatt-Kommentar, Stand 2013, Volksinitiative/Volksbegehren/Volksentscheid, Kennziffer 100.00, Erl. 2.

通过的一部宪法生效之日,《基本法》失效。

但这项规定的适用领域是非常有争议的。其中可能占有主导地位的观点,从这个规定形成的历史出发,认为《基本法》第146条在德国完成重新统一后已经失效,因而未为制宪开启任何法律路径²⁰。另一种观点却认为,《基本法》第146条结合欧洲一体化开启了对《基本法》的宪法秩序进行彻底修订的可能性²¹。即使人们赞同后一种观点,还需要对进一步的先决条件做出规制,尤其是通往全民公决的路径的程序以及全民公决程序本身。但是,这样的规定并不存在。因此,德莱尔和维特莱克不无道理地说,《基本法》第146条开启的“至多是一个模糊的全民公决前景”,而且“还是极其有争议的”。²²

由此,在联邦层面,全民表决的可能性至多是初步存在。考虑到在联邦地区重新区划时的全民表决不是由全体德国人民,而是由相关部分的人民进行,而且鉴于《基本法》第146条的适用范围部分被否认了,或至少对此的表决程序是未做规定的,因此,甚至有人得出结论,联邦层面根本就不存在全民公决真正的运用情况。²³

2、州层面

相反,在联邦州层面,全民表决形式在所有联邦州以较广泛形式存在。正如前述,更多直接民主元素的开启原则上是与联邦宪法法上的均质性原则、也即《基本法》第28条第1款第1句相吻合的。以下首先介绍这种全民表决形式的、对所有联邦州都适用的一般版本(1),然后以北威州为例加以具体阐述(2)。

(1) 州层面的全民倡议/全民请愿/全民公决

在联邦州层面,在全民表决形式方面可以区分全民倡议、全民请愿和全民公决。在所有这三种形式中,只有相应的州的人民被号召去表决。根据州宪法法规定,有表决权的分别是对于该州议会选举有选举权者。

a) 全民倡议的目的可以是,让州议会在其决策管辖权的框架里处理政治意志形成的特定内容,如处理某个特定的政治实际议题,或者一份附有论证理由的法律草案。这些内容必须足够具体,以使州议会着手处理后能进行特定的决策²⁴。由于这里关涉的只是对特定对象予以处理的要求,因此无论是预算法还是宪法的修订,都未被排斥在处理的对象

²⁰参见 Herbst, Legale Abschaffung des Grundgesetzes?, ZRP 2012, 33; Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, Hopfauf, Grundgesetz, Art. 146, Rdnr. 7, 其中有进一步说明,包括有关对立观点的说明。

²¹相关证明参见: Herbst, Legale Abschaffung des Grundgesetzes?, ZRP 2012, 33。

²²Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz in Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 19。

²³持这种观点的例如有: Dreier/Wittreck, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz in Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, S. 19。

²⁴Günther in Heusch/Schönenbroicher, LV NRW, Art. 67a Rdnr. 8。

之外²⁵。由此，州议会仍然具备决定自由。它无需在某种特定的意义上处理某个政治议题，也无需颁布一部可能在全民倡议中提议的法律。

根据相应州宪法的具体规定，全民倡议必须由特定最低数量的有表决权者签名。具体程序规定在各州的普通法中。

b) 全民请愿的目的在于颁布、修订或取消法律。全民请愿的基础必须是一份制定好的、并附有论证理由的法律草案²⁶。只有在属于州的立法权的领域，全民请愿才是被允许的。对于特定的问题，诸如财政问题、缴费法和薪资规章，州宪法通常规定了排除情况。而且，一部出于其他原因违宪的法律也不允许通过全民请愿来争取实现。

一般情况下，由州政府决定一次全民请愿是否被许可。如果对该决定不服，可上诉至州宪法法院。只有当全民请愿是由在相关联邦州居住的、特定最低数量的有表决权者提出，才是有法律效力的。全民请愿必须提交给州议会。州议会可以满足全民请愿；如果它不这样做，那么必须在特定的时期之内举行一次全民公决。如果州议会满足了全民请愿，那么全民公决就不再举行。

各州中的全民请愿一般例如是针对以下情况：

- 中小学形式的变更，
- 扩大不吸烟者保护措施的介绍，

- 州长的直选，
- 或者大学学费的取消。

c) 在全民公决中，人民在一次全民表决的框架里自己就供表决的法律作出决定。表决只能是赞同或反对。作出决定需要所投选票的多数，只要这一多数代表着有投票权者的特定最低比例。

(2) 举例：北威州

以下以人口最多的北威州为例，举例说明人民通过在实际问题上的表决来直接参与的情况。

和其他联邦州一样，北威州宪法规定了与《基本法》相比显著扩大的、全民表决式参与协作和决策可能性。北威州宪法第2条明确表示，州的人民不仅通过选举也通过全民请愿和全民公决行使其意志。

根据北威州宪法第3条第1款，立法权不仅属于作为人民代表机关的州议会，而且也属于人民本身。这在北威州宪法第67a、68和69条中进一步具体化了：

a) 根据北威州宪法第67a条第1款，全民倡议的目标可以是，让州议会在其决策管辖权的框架里处理政治意志形成的特定内容，如处理某个特定的政治实际议题，或者一份附有论证理由的法律草案。它们必须至少由有表决权者中0.5%的人签名。具体程序由一部有关全民倡议、全民请愿和全民公决程序的

²⁵ Bätge, Wahlen und Abstimmungen NRW, Loseblatt-Kommentar, Stand 2013, Volksinitiative/Volksbegehren/Volksentscheid, Kennziffer 100.00, Erl. 3.

²⁶ 对此参见 Schmitz, Volksgesetzgebung, DVBl. 2012, 731.

专门的州法律调整。

b) 根据北威州宪法第68条第1款第1句，全民请愿的目的可以是颁布、修订或取消一部法律。根据北威州宪法第68条第2款第2句，如果州议会未满足全民请愿，一次有效的全民请愿就通向一次全民公决。根据北威州宪法第69条第3款，甚至于州宪法也可通过基于一次全民请愿而举行的全民公决进行修订。

全民请愿的依据必须是一份制定好的、并附有论证理由的法律草案²⁷。一次全民请愿只有在属于州的立法权的领域才是允许的。就财政问题、缴费法和薪资规章举行全民请愿，是不被允许的。由州政府决定全民请愿是否被允许。如果对州政府的决定有异议，可上诉至位于明斯特的北威州宪法法院。只有当一次全民请愿至少由8%的、在北威州居住的德籍成年有表决权者提出，它才是有法律效力的。

州政府必须在阐明其立场情况下立刻把全民请愿提交给州议会。如果州议会不满足全民请愿，那么，必须在10周之内举行一次全民公决。如果州议会满足了全民请愿，则不再举行全民公决。

c) 在全民公决中，人民在一次公民表决的框架里自己就提交表决的法律作出决定。在以下情况下可举行全民公决：

- 州议会不满足一次全民请愿（拒绝所申请

的法律或颁布一部与之相悖的法律）。

- 州政府可以把一部由它提交的法律变成一次全民公决的内容，如果州议会拒绝了该部法律。

- 州议会或州政府可以通过全民公决来获得对一部由于缺少三分之二多数而被州议会否决的宪法修正案的同意。

如果州政府把一部由它提出但被州议会否决的法律提交全民公决，适用以下规定：如果该法被全民公决接受，那么，州政府可以解散州议会；如果该法遭到全民公决否决，那么，州政府必须辞职。

表决只能是赞同或反对。在全民公决中，由所投选票的多数作出决定，只要这一多数至少达到有投票权者的15%。例外的是旨在修订宪法的法律；对于这样一部法律，只有当至少50%的有投票权者参与全民公决，并至少有三分之二的投票者投票赞成该法律草案时，它才被接受。

四、地方层面的政治参与

宪法法上保障的地方自治保证²⁸确保了居民和公民在“其”所在地方的行政管理上的参与协作可能性。

在地方层面也最重要的参与决定权是地方选举权²⁹。该权利使得公民能够在选举地方代表机关和地方主要官员时进行投票。只有

²⁷关于法律草案“缺乏法律质量”的问题，参见：Schmitz, Volksgesetzgebung, DVBl. 2012, 731。

²⁸对此详见：Hofmann/Theisen/Bätge, Kommunalrecht NRW, 15. Aufl. 2012, Gliederungsziffer 2.2。

²⁹见以上第二章第4节第1和2小节。

公民拥有地方选举权。公民是指那些在该地方居住的、达到特定选举年龄且拥有德国或另一欧盟成员国国籍的居民。出于宪法原因，也只有公民才能参与就一项实际问题作出强制性决定的表决形式。人们称这类地方层面的表决为公民公决³⁰，它们在本质上与国家层面的全民公决相符。

其他成文的、也即法律规定的地方层面政治参与形式也是那些不拥有公民身份的居民所享有的。属于其中的尤其是居民提案³¹，它为特定年龄以上的居民规定了倡议权。只要有足够数量的签名联署，地方代表机关就必须处理相关事务。但是，居民并不能像在公民公决时那样，代替地方代表机关而自行作出决定。

此外，根据不同州的法律设置，特定的居民还享有参与选举各个委员会的权利，这些委员会主要服务于特定的（被立法机关视为需要特别保护的）居民群体的特殊利益。因此，若干联邦州以法律形式规定了融入事务委员会、老年人事务咨询委员会或儿童与青少年事务委员会的选举。

但是，除了法律规定的政治参与形式以外，也可考虑不成文的形式，它们是各个地方自愿运用的。这种手段应服务于地方政治决策前的相关居民的意见形成过程及其专业知识

的融入，以便地方代表机关能作出尽可能贴近居民的决定。

1、不成文形式

不成文的、也就是未以法律规定的居民参与的形式多种多样，这是因为在地方自治框架里各个地方选择了不同的、居民非正式参与的途径。具体手段包括提供针对特定主题在网上论坛和网上调查、居民在编制预算时或特定基础设施项目如学校大楼或文化中心等中的有主持人主持的参与（“规划小组或规划车间”）。重要的还有居民问询或公民问询，它们是在有约束力的公民公决的“级别之下”提供一种调查居民意见的形式，它们是地方代表机关一个重要的决策帮助。

(1) 地方上的公民预算

居民参与地方预算的编制是一个要求特别高的项目³²。预算虽然涉及每一个居民，但是对于门外汉是很难理解的。

因此，那些想要让它们的居民参与预算编制的地方，一般实施一个三阶段的战略方案³³。第一个阶段是提供信息：即必须通过适当的媒介（宣传册、因特网等）让全体居民了解总预算以及各个领域的主要数据。在第二个阶段举行真正的居民咨询，这就是说，就

³⁰ 见以下第四章第2节第3小节。

³¹ 见以下第四章第2节第3小节。

³² 有关（以公民预算为例）借助Web 2.0应用程序让居民参与的法律问题，请参见：Tischler in Schliesky/Schulz (Hrsg.), *Transparenz, Partizipation, Kollaboration – Web 2.0 für die öffentliche Verwaltung* 2012, S. 69 ff.

³³ 具体参见：Bertelsmann Stiftung/Innenministerium NRW, *Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis*, S. 9.

总预算和/或各个领域与相关居民在讨论活动中、在网上论坛或借助于具体问询进行讨论。最后，重要的是第三个阶段，在此，地方代表机关提交报告说明居民的哪些倡议被其在决议中实际考虑了。

(2) 规划车间

相关居民非正式参与的另一种形式是设立规划车间，它们致力于地方上的特定基础设施项目，并能作为地方代表机关在决策过程中的一个可作参考的辅助手段。

一个为此经常讨论的例子是一家位于美茵河畔法兰克福的文化校园的建立过程³⁴。在此过程中，法兰克福市多个居民工作小组在多个周末在多个主持人、一个调控小组和一个圆桌会议（地方政界以及地方行政机关的成员也参与其中）的参与和陪伴下，就一个“能满足21世纪城市居民要求与需求”的方案进行思考。这些讨论会议的书面记录下来的结果供相关地方政策委员会（规划委员会和地方代表机关）的决策参考。

(3) 居民问询与公民问询

此外，地方代表机关可以就特定项目规定对其公民进行一次具体的问询，并在相关的决策中考虑该问询结果。如今，下萨克森州甚至

以法律形式规定了这种政治参与形式。下萨克森州地方组织法中对此的表述是：

“乡镇议会可以就乡镇事务作出对公民进行一次问询的决议。……具体细节由规章调整。”

这种运用情况的例子例如有：针对下萨克森州布伦瑞克市的和谐体育场扩建项目举行的公民问询³⁵。

在其他联邦州，这一手段虽未以法律形式明确规定，但在重要的和有争议的基础设施项目上也自愿运用。对此的例子有在科隆市就扩建格道夫港举行的居民问询³⁶。

需要注意的是，问询的结果不允许对地方代表在他们的投票中构成有法律效力的约束，因为那样将是对他们的自由委任的不被允许的干预。但是，每个地方代表当然可以把问询的结果纳入其表决考量中。在科隆，议会成员甚至决定，如果达到了一个特定法定人数，他们将自愿“遵循”表决结果。

2、成文形式

在法律规定的地方政治参与形式中，从重要性上来讲，突出的是公民公决³⁷，这是因为它可以代替地方代表机关作出决策。但是，在这些有约束力的表决形式层级之下，若干联邦州也明确规定了特定的、其他的参与形式。

³⁴ 详见<http://www.kulturcampusfrankfurt.de>。

³⁵ 对此参见http://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/politik/wahlen/abstimmungen/buergerbefragung.html。

³⁶ <http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-ob/infoschrift.pdf>。

³⁷ 见以下第四章第2节第3小节。

(1) 地方上的咨询委员会

属于制度化的居民参与形式的还有地方层面针对各种特殊利益而设立的各个咨询委员会。融入事务委员会几乎在所有联邦州均法定要求设立，但是，这一点对于其他咨询委员会，如老年人事务咨询委员会或儿童与青少年事务咨询委员会等，只是有限适用³⁸。

(a) 法律政策考量

出于宪法法原因，地方的各个咨询委员会不允许拥有任何公权的决策权限³⁹。但是，一般在决策权层级之下，以州法律规定的形式给予它们各种参与协作权，例如在地方代表机关的重要决议中的听证权、各类建议权、表态权以及在地方代表机关的各次会议中的参与权。

从法律政策上看，有许多理由支持不要过于强调把特殊利益纳入各种特别的咨询委员会，因为由此一来意见和意志形成过程会被扭曲，而且公益性关切会被忽略⁴⁰。但是，无论如何要为那些不享有地方选举权（例如没有选举权的外国人、儿童或青少年）且因此几

乎没有其他成文的地方政治参与可能性的人群设立地方咨询委员会。

(b) 举例：融入事务委员会

地方的融入事务委员会是州法律规定设立的委员会，它们就与融入相关的地方议题拥有咨询性发言权。这是地方层面促进有移民背景的居民政治发言权的重要一步。通过参与地方上的决策过程以促进移民的融入，是在德国生活的人在法律上和实际上日益融入的结果。在乡镇层面上，融入事务委员会的法定任务是代表居住在那里的移民的利益，并由此保障他们的政治参与。

尽管在各联邦州中的安排各不相同，但是融入事务委员会拥有某些共性特征，其中包括它们出于宪法法原因只拥有有限的管辖权⁴¹。此外，各类融入事务委员会共同的是，移民代表在单独举行的选举中由相应选举权者直选产生。

北威州的立法机关提供了两个融入事务委员会的模式，经选举产生的移民代表和议会成员是其平等的成员⁴²。乡镇可以将该委员会作

³⁸ 例如参见§§ 47d, 47e GemO SH, § 19 BdgKVerf, § 47 SächsGemO, § 56 GemO RhPf, 针对“中老年人事务咨询委员会”甚至有明确规定：§ 56a GemO RhPf, 也请参见2006年5月22日颁布的柏林老年人参与协作法(GVOBl. 2006, S. 458), 以及2010年7月26日颁布的梅克伦堡-前波莫瑞州老年人参与协作法(GVOBl. 2010, S. 422)。

³⁹ 详见BVerfGE 83, 60, 74; Bätge, Wahlen und Abstimmungen NRW, Loseblatt-Kommentar, Stand 2013, Integrationsrat/Integrationsausschuss, Kennziffer 70.00, Erl. 2。

⁴⁰ 例如参见Schulz/Tischler, Institutionalisierte Beteiligung von Partikularinteressen im kommunalen Bereich, KommJur 2012, 281, 286。

⁴¹ 对此参见BVerfGE 83, 60, 74; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Loseblattkommentar, Stand: 2012, Wahl und Rechtsstellung des Integrationsrates und Integrationsausschusses, Kennzahl 70.00, Erl. 2-5。

⁴² 对此以及其后内容详见 Möltgen/Bätge, Die Wahl des Integrationsgremiums in den Gemeinden am Beispiel des Integrationsrates und Integrationsausschusses in Nordrhein-Westfalen, KommPrax Wahlen 2012, Heft 2。

为“融入事务理事会”或“融入事务委员会”加以组织。若有5000名外国居民以上，就必须设立一个融入事务委员会。这按照法律规定的一般模式为融入事务理事会。融入事务理事会是一个由直选产生的移民代表和议会成员组成的委员会。与融入事务委员会不同，融入事务理事会的成员中，移民代表数量可以超过议会成员数，而且理事会主席也可以是一名移民代表。如果议会不想组建一个融入事务理事会，它可以通过相应的决议，与法律规定的一般模式不同，而组建一个融入事务委员会。融入事务委员会相当于地方代表机关的一个专业委员会，并具有相应的组织安排。

如果在一个乡镇中拥有主住房的外国居民少于2000名，就不强制设立一个融入事务委员会，但可以通过议会决议自愿设立。在有2000至5000名外国居民的乡镇里，融入事务委员会必须依至少200名有选举权者的申请而设立。如果在这些乡镇没有就此提出过相应申请，通过议会决议而自愿设立也是可以的。

在法律改革后于2010年2月7日举行的第一次选举中，在北威州的104座城市和乡镇中选举产生了88个融入事务理事会和16个融入事务委员会。在5个乡镇中，在自愿基础

上设立了该委员会，因为那里生活的外国居民少于2000名。在另34座外国居民在2000至5000名之间的城市里，在这些人群的申请下选举产生了融入事务理事会。在另外63座城市里，设立一个融入事务理事会或融入事务委员会是必需的，因为那里居住登记的外国居民达到了5000名以上。总计有1156101名居民被号召去投票。在全州范围有128945名选民参与了投票，参选率为11.16%。⁴³

(2) 居民提案

这里以人口最多的联邦州北威州为例，介绍居民提案这一手段。北威州《乡镇自治法》第25条作为地方共同体事务中的倡议权，服务于居民参与。借助于居民提案，和其他联邦州相类似⁴⁴，向北威州的乡镇和县的居民开启了强迫其代表机关就特定的地方事务进行咨询和决定的可能性。因此，居民并不局限于一种单纯的倡议功能，而是北威州的《乡镇自治法》和《县自治法》规定了乡镇议会或县议会对相应事务有作出决定的义务。当然，在其决定的具体内容方面，代表机关仍然是不受约束的。如果与（以下要介绍的）赋予了决策权的公民请愿相比较，居民提案只是一种参与协作权，但不是共决权⁴⁵。但是，通过有关居民提案的法律规定，居民无

⁴³ 详见http://www.landesintegrationsrat-nrw.de/data/migration292010_1.pdf；有关法律规定的评估，请参见：<http://www.fhoev.nrw.de/fileadmin/studium-lehre-mountpoint/ForschungsberichtPolitischePartizipationEndfassung.pdf> (Möltgen/Bätge/Hofmann, Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten, untersucht am Beispiel der Integrationsräte und -ausschüsse in NRW, 2012)。

⁴⁴ 需要注意的是，在其他联邦州为此部分使用的是“公民提案”的概念。

⁴⁵ Becker, in: Articus/Schneider, Gemeindeordnung für das Land NRW, § 25 Anm. 1.

论如何获得了包括要求就有争议的地方事务作出决定和确定政策的权利。

对于提案的文本内容而言，法律上必不可少的是：

1. 一个具体表述的提案请求，
2. 论证理由，
3. 以及指定代表。

由于居民提案强加给经民主选举产生的地方代表机关一个供咨询和决定的议题，它自身需要某种民主合法化过程；因此，法律方面要求的是这一居民倡议的最低代表性，这通过分级的法定人数规定实现：所需的签名数被证明为居民的法定人数，并同时分别限定最多签名人数。在县辖乡镇，提案必须由至少5%的居民（但最多4000人）签名；在县城市和县中，由至少4%的居民（但最多8000人）签名。

如果在收到提案的时候这些先决条件累积达到了，乡镇议会或县议会首先必须立刻确证此居民提案是否被许可，然后立刻（最晚

在4个月之内）就该提案展开咨询并作出决定。

到目前为止，在实践中居民提案很少被运用，其中的原因很可能是：倡议者们必须自问，与其提出居民提案，倒不如马上运用公民请愿/公民公决⁴⁶等“更具穿透力的”手段。

此外，也不能忽视的是，在地方实践中，争取乡镇议会/县议会的名额成员或整个议会党团把相关议题（正常）列入代表机关的下次会议的议程中，这就可免去艰难的签名收集活动，因而可能更为简单。

（3）公民请愿和公民公决⁴⁷

这里以人口最多的联邦州北威州为例，介绍最新改革后版本的公民请愿与公民公决。北威州《乡镇自治法》第26条以及《县自治法》第23条，超出了上述（只是）促使代表机关就一项事务展开咨询和作出决定的居民提案，因为它们使得公民能取代代表机关而自行作出直接的决定。

⁴⁶见以下第四章第2节第3小节。

⁴⁷关于北威州在公民请愿和公民公决方面的15年实践取得的经验，参见：Hofmann, Bürgerbegehren und Ratsbeschluss, VR 2009, 224; Hofmann, Hürden für (gegen) Bürger-begehren, DVP 2009, 230; Hofmann, Neuregelungen zu Bürgerbegehren und rechtstatsächliche Wirkungen, NWVBl. 2009, 41.有关到2012年取得的经验：Geitmann, Mittendorf, Rehmet, Schiller, Sterk, „Bürgerbegehrensbericht 2012“。

供讨论：Gutachten zum 69. Deutschen Juristentag 2012, von Ziekow, „Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie“; Stender-Vorwachs, „Neue Formen der Bürgerbeteiligung?“, NVwZ 2012, S. 1061 ff; Hennecke, „Wutbürger in Verantwortung, Partizipation und direkte Demokratie in Kommunen und Ländern“, DVBl. 2012, S. 1072 ff; Schmitz, „Volksgesetzgebung: Eine kritische Analyse am Beispiel des Gesetzes für die vollständige Offenlegung von Geheimverträgen zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe“, DVBl 2012, 731; Feld, Huber, Jung, Lauth, Wittreck, „Jahrbuch für direkte Demokratie“ 2012。

立法机关想要设立一种公民的法律手段，按照当时法律草案的目标表述，它旨在“为《乡镇自治法》的代议制民主体制补充以一个直接民主的元素”⁴⁸。宪法上规定的、并由联邦宪法法院⁴⁹反复强调的代议制民主原则——根据这个原则，地方行政机关（也）“只由公民的意志决定”且“公民由议会和市长代表”（这是北威州《乡镇自治法》第40条的规定）——并未由此受到质疑：除了这两种代议制民主形式以外，也可以有直接民主的元素；这从一开始就由《基本法》为乡镇层面明确认可，根据《基本法》规定，（无论如何对于最小的乡镇而言）甚至“乡镇公民大会可取代一个经选举产生的代表机关”（《基本法》第28条第1款，包括其自1949起生效的内容，现为第4句）。事实上并未由此贬低在地方层面原则上适用的——通过议会、区代表机关和县议会实现的——间接民主，而且，州议会在设立这些额外的直接民主元素时，也并未想贬低间接民主。

公民的直接参与可能导致地方上决定在时间上的推延，州立法机关有意接受了这一点，虽然这和政治上有时有的加速和瘦身欣快症形成了反差。（尤其90年代的）一种法律政策观点认为，收回或取消公民参与与协作权以便引

入企业经济性方案是一种优化手段，但是与此相反，州议会显然意识到，参与式充分讨论后作出的针对有关问题的决定具有更高的接受度，因而不仅是更具民主价值的，而且也更稳定、并由此也更高效⁵⁰。与此同时，地方的认同和融入的实现尤为可能⁵¹。

从各联邦州比较来看，北威州的公民请愿和公民公决数位居第三，排在巴伐利亚州和巴符州之后⁵²。但是，这一纯数字上的比较需要在法律事实方面加权计算（并由此是有益于北威州的）：巴伐利亚州和巴符州分别有足足1200万和近1100万名居民，且分别拥有2056座和1110座乡镇；拥有近1800万居民的北威州是人口数遥遥领先的联邦州，（由于20世纪60年代和70年代地方上的重新区划）只有396座乡镇。任何公民请愿方面的比较，如果它不考虑一个联邦州的乡镇数和居民数之间比例、并由此不考虑其乡镇的平均规模，那么其说服力只能是有限的。

公民请愿是一个公民群体要求实施一次公民公决的（程式化）提案；该公民公决使得公民在乡镇议会或县议会未作决定或作出了一个有别于（至少大部分）公民所希望的决定情况里，能自行表决。同居民提案一样，这个按照北威州《乡镇自治法》第26条的程序

⁴⁸ LT-Drucks. 11/4983, Begr. BT Anm. 13.2, S. 7.

⁴⁹ 参见BVerfG, 2 BvE 8/11 vom 28.2.2012.

⁵⁰ 参见Erbguth, DÖV 95, 793, 802.

⁵¹ Hein, BayVBl 2006, 627, 631.

⁵² Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, 90.00, Einführung S. 5; Geitmann, Mittendorf, Rehmet, Schiller, Sterk, „Bürgerbegehrensbericht 2012“, S. 19.

也是两阶段的：提案阶段（=公民请愿）和表决阶段（=公民公决）。由于公民公决代替了代表机关的一份决议，因此，向公民请愿提出了相较于居民提案更高的要求，这些要求将在以下加以阐述：

同居民提案一样⁵³，公民请愿的内容只能是属于代表机关的机关权限内⁵⁴的事务（意即“……代替议会……”，北威州《乡镇自治法》第26条第1款）；此外，必须存在乡镇联合体的权限⁵⁵（“……有关乡镇的一项事务”，北威州《乡镇自治法》第26条第1款）。据此，外交政策规制事务，如直接的发展援助（这是联邦事务），或有关城市里警察局办事处数量的决定（这是州的事务），都不被允许列入公民请愿内容。

与其他联邦州的《乡镇自治法》相反，在北威州的《乡镇自治法》第26条以及《县自治法》第23条中不包含任何列举（特别）适合于公民公决的事务的“积极目录”。由此，在北

威州，原则上所有的乡镇或县的事务均可以成为提案的内容。但是，该条第5款包含一个“消极目录”，其中是公民请愿不被许可的议题领域。这些在地方实践中极其重要⁵⁶的特别事实被完全列举了，它们作为（按照一般的解释规则⁵⁷的）例外规定必须从狭义上进行解释⁵⁸。根据州议会的规定，那些属于不适合于直接的公民决定的议题领域包括：

- 第1项：内部行政组织⁵⁹（据此，例如公民被禁止就一个城市机构的组建和解散作出决定⁶⁰；与此同时，副乡镇长数的确定不属于“内部组织”，而是属于“乡镇行政机关的外部……框架”，因此不被列入这个排除事项之下⁶¹）；
- 第2项：地方法人的委任承担者和公职人员的法律关系；
- 第3项：预算规章⁶²，资产负债总表，年度决算等，以及地方的收费⁶³与薪酬；
- 第4项：包含公众参与的正式行政程序框

⁵³ 见以上第四章第2节第2小节。

⁵⁴ 参见OVG Münster, NWVBl. 2008, 269; Hofmann, Bürgerbegehren und Ratsbeschluss, VR 2009, 224。

⁵⁵ 关于乡镇联合体的权限：Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, RdNr. 38 und RdNr. 624。

⁵⁶ 参见Becker, in Articus/Schneider, Gemeindeordnung für das Land NRW, § 26, Nr. 2.2.3。

⁵⁷ Schmalz, Methodenlehre RdNr. 261。

⁵⁸ 持同样观点的也包括：VG Münster, KommJur, 2009, 187, 189。

⁵⁹ 也请参见Rehn / Cronauge / Lennep / Knirsch, § 26, VI, 1, 以及 VG Münster, KommJur, 2009, 187, 包括 Hotstegs (KommJur, 2009, 189)的说明。

⁶⁰ Verwaltungsgericht Köln, 4 K 2849/11 vom 25. 4. 2012, <http://www.justiz.nrw.de/ses/nrweSearch.php> ; 也请参见：Der Westen, 25.10.2012 „Entmachtet ein Gerichtsurteil aus Köln Essens Bürger und Politiker?“。

⁶¹ VG Münster, Urteil vom 6.3.2009, 1 K 2121/08, KommJur 2009, 187。

⁶² 参见Hennecke, DVBl. 2012, 1072, 1076。

⁶³ 参见Klenke, NWVBl. 2002, 45, 47; Oebbecke, Die Verwaltung, 2004, 105, 110; TAZ, „Bürgerentscheid – Demokratie kostet, Parken nicht“ 25. 9. 2007。

架里的事务⁶⁴，尤其是计划确证程序、废弃物法、放射保护法或水法方面的许可程序（根据官方的法律论证，由此应尤其要避免公民两次（可能还会是相互矛盾地）处理同一个事务⁶⁵（一次是在正式的行政程序等当中，包含公民异议和口头磋商的参与形式；另一次是公民请愿连同公民公决的参与形式；对此参见以下段落中的论述）；

- 第5项：建筑规划的编制、修订、补充和取消⁶⁶，排除在外的是“有关建筑规划启动的决定”（这由此通向一次公民请愿⁶⁷）；

- 以及第5款第2句：那些就此在过去两年里已经实施过一次公民公决的事务（这和居民提案方面为期12个月的保护期一样，应由此避免就同一个事实关系过度运用这种公民参与式法律手段）。

这一“消极目录”原则上类似于其他联邦州的《乡镇自治法》的相应例外表，但是，带有

其他公众参与形式的行政程序的例外事项在北威州的规定中走得更远。通过这些特殊规定，州议会把地方政治现实中主要的争议项挪到了公民请愿可能的议题领域之外。对此的一个原因是，这里有另一种——但只是有限可比较的——参与的形式，它通过“异议权”和“口头讨论时间”（例如在根据行政程序法第73条的计划确证程序中）已经得到了保障。虽然在一个计划的确证过程中有那些提出异议者的专门参与，但是这里的“听证程序”（它有关的一般是一项措施的“如何实施”的问题），与按照《乡镇自治法》针对一个总项目或单个问题的公民公决（它有关的一般是一项措施“是否”实施的问题）有着不同的法律性质⁶⁸；但是，这并未使上面援引的立法论据失效：这个论据是，如果针对同一个项目有两个参与式程序导致了彼此相反的决定，那么，这会是糟糕的事情⁶⁹。此外，

⁶⁴ 关于删除该条款的建议，参见Hofmann, DVP 2000, S. 152, 154; Hofmann, VR 2000, S. 217, 223; Hofmann, DVP 2004, 8, 9; 也请参见Klenke, NWVBl. 2002, 45, 47; Oebbecke, Die Verwaltung, 2004, 105, 112。

⁶⁵ OVG Münster, Urt. v. 23. 4. 2002, NVwZ-RR 2002, 766, 767; Held/Wilmbusse, 2.3.2.2, S. 31; 参见Klenke, NWVBl. 2002, 45, 47; Oebbecke, Die Verwaltung, 2004, 105, 112。

⁶⁶ 参见（原来的《乡镇自治法》第26条第5款，当时是第6项）OGV Münster, Beschl. v. 17.7.2007, NWVBl. 2008, 67: 在此，高级行政法院给各个行政法院泛滥的判决设定了一个界限，它把公民请愿对建造主导计划的“远期影响”相当慷慨地汇总在《乡镇自治法》第26条第5款（当时是第6项）之下（后果是不被许可的声明）。这一问题在由（2011年12月13日颁布的）《公民参与增强法》对第26条第5款第5项进行修订后也未消除。不同于高级行政法院的观点：Klenke, NWVBl. 2011, 7。

⁶⁷ 例如：Landtags-Drucksache 15/2151, S. 15/16; 参见Sundermann, DVP, 2012, 94, 96; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, 92.05, 6。

⁶⁸ 详见Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, RdNr. 758 ff。

⁶⁹ 有关州议会中的修改建议，参见：Hofmann, DVP 2000, S. 152, 154; Hofmann, VR 2000, S. 217, 223; Hofmann, DVP 2004, 8, 9. 参见 OVG Münster, Urt. v. 23. 4. 2002, NVwZ-RR 2002, 766, 767, 和 VGH Mannheim, KommJur 2010, 22。

乡镇在计划确证程序中只是众多参与者中的一个⁷⁰；在此，公民公决最多导致地方主要官员在整个程序中必须作出某种表态，但这种表态不能决定计划确证决议⁷¹中的内容（行政程序法第75条）；如果人们许可在这个领域里举行公民请愿，可能会在公民中产生误解，以为公民公决在计划确证程序中的确能（单独）决定些什么。

但是，对于州议会而言，比这些论据更重要的是自由的法律政策的立法决定，即在何种程度上，对空间和环境重要的问题应供直接的公民公决决定。与所宣示的目标、即保证“在乡镇中实现更具活力的民主”⁷²相对的是立法机关的义务：应避免特殊利益和自私自利的视角占主导，并确保对空间重要的或跨乡镇的决定的达成的可能性⁷³。立法机关处在各种指责中，一方面批评它“通过过多的公民参与（使得乡镇）无法治理”，或甚至通过“暴民合法的聚众闹事”⁷⁴破坏代

议制民主，另一方面批评它只是策划一场在现实中无法实施的“无罪辩护活动”⁷⁵；在这样一种尴尬境地之中，立法机关已经找到了一种总体上均衡的解决方案，而且这种方案在地方实践中被证明是有效的⁷⁶。

就像在什么应是、又有什么应不是公民请愿的内容这个问题上一样，在法定人数高低的问题上州议会也面临相应的法律政策方面的界定难题：一方面必要的支持签名数不能定得太高，以至于“申请程序”（公民请愿）变得过于困难。另一方面要避免地方上最小的少数群体能强迫把每个单项利益列为表决的内容。因此（也是因为后面的公民公决具有议会决议的效应），公民请愿作为准备性提案就已经需要自身的最低限度的民主合法性⁷⁷：与此相应，北威州《乡镇自治法》第26条第4款规定了分级的法定人数：据此，在有1万名居民以下的乡镇里，至少要有10%的公民签署该请愿书；在有2万名居民以下的乡镇里

⁷⁰ 关于程序步骤：Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, RdNr. 760。

⁷¹ Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, RdNr. 761; 参见OVG Münster, NWVBl. 2009, 267。

⁷² Held/Wilmbusse, Teil 1, 8.1, S. 17。

⁷³ 更为批评性观点请见：Oebbecke, DÖV 95, 701, 706; 也请参见 Oebbecke, Die Verwaltung, 2004, 105, 112。

⁷⁴ 这是1996年2月9日的《莱茵河周报》（Rheinischer Merkur）在“推动（Anschub）”标题下的表述。

⁷⁵ 例如做出这样表述的有过去的反对党议员霍恩，参见Höhn, LT-Plenarprotokoll vom 6.5.1994, 11/132, 16545 B。

⁷⁶ Hofmann, „Abschlußbericht zum Forschungsprojekt Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Bürgermitwirkung“, Band 17 der Schriftenreihe der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, 3. Auflage, 2001; 也请参见 Hofmann, DVP 2004, 8, 9 ff; Sterk, „Bürgermacht vor Ort“, in: das Rathaus 2006, 85; Kösters, „Kommunale Demokratie in NRW“, Verwaltungsrundschau 2007, S. 88; „When voters want a say“, in The Economist, Edition Europe 5. 5. 2008; Hofmann, Bürgerbegehren und Ratsbeschluss, VR 2009, 224; Hofmann, Hürden für (gegen) Bürgerbegehren, DVP 2009, 230; Hofmann, Neuregelungen zu Bürgerbegehren und rechtstatsächliche Wirkungen, NWVBl. 2009, 41. 也请参见 Geitmann, Mittendorf, Rehmet, Schiller, Sterk, „Bürgerbegehrensbericht 2012“。

⁷⁷ Hein, BayVBl 2006, 627, 629 f.

9%的法定人数就已经足够；其后依次是，3万名居民以下为8%，5万名居民以下为7%，10万名以下为6%，20万名以下为5%，50万名以下为4%，在有50万名居民以上的城市里，只需要3%的公民签名。根据《县自治法》第23条第4款第1句，对于县也适用相应居民数情况下的同样法定人数百分比（5%、4%或3%）。

在迄今的实践中，行政机关在签名表审查时反复发现，由于个别签名无效——跟请愿倡议者的计数相反——未达到必需的法定人数。对此产生的问题是，补交额外的签名（表）是否被许可：对于居民提案，法律要求，相关先决条件必须在“提案收到时”就已满足；但与居民提案不同，对公民请愿不存在这样的规定。从中可以得出的结论是，就这点而言适用的是一般规则，即“先决条件必须在作出决定时已满足”⁷⁸。无论如何对于要倡议的公民请愿，这将导致补交签名（表）至少在代表机关就许可与否作出决定前还是可以的⁷⁹。

公民请愿必须书面提交。它必须包含一个问题，这个问题要么得到代表机关（即乡

镇议会、县议会和区代表机关）的赞同，要么会促成公民决定。因此，这个问题必须是能用是或否来回答的⁸⁰。由于法律文本要求一个“促成决定的问题”，以下的意见问询不允许作为公民请愿⁸¹：“您是否和我们一起认为在我们的城市里必须创建更多幼儿园位置？是/否”。反之，一个被许可的、“会促成决定的”提问可以是：“在Y街上那幢归城市所有的X房子的底楼是否应设立一座市立幼儿园？是/否”。

问题必须具有充分的确定性⁸²，以便首先使一个公民请愿的联署人知道他们支持的是什么，其次使表决的公民以后可以看到应作出怎样的决定。如果使用了“很大程度上”或“功能上”等表达，就是确定性缺失的例子⁸³。鉴于法律文本要求一个“会促成决定的问题”，因此，不允许就一般的、抽象的问题组织公民请愿。但另一方面，不允许对请愿问题的具体化提出任何过度的要求，这是因为公民请愿与公民公决这两种法律手段是立法机关为地方层面的公民量身定做的，人们并不普遍期待他们具备专业化的行政

⁷⁸ Rehn / Cronauge / Lennep / Knirsch, § 26. IV, 3; Becker, in: Articus/Schneider, § 26, Nr. 2.3.6.

⁷⁹ 不同的例如下萨克森州《乡镇自治法》第22b条第6款的法律规定，据此，“先决条件必须在收到公民请愿时已满足”。

⁸⁰ 关于允许有两种以上答案的问题，参见：OVG Münster, Urt. 15 A 2961/07 v. 19.2.2008, NVwZ-RR 2008, 636.

⁸¹ Held/Wilmbusse 2.3.2.1 S. 30; 有关“决议式意见宣示”，参见：OVG Münster, Urt. v. 23. 4. 2002, NVwZ-RR 2002, 766.

⁸² 关于行政法里一般讲的确定性，参见：Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, RdNr. 391 ff. 关于公民请愿的确定性，参见：VG Stade, Urteil vom 20.7.2000, VwRR N. 2001, 17 (mit Besprechung von Thiele); OVG Münster, Urt. v. 23. 4. 2002, NVwZ-RR 2002, 766, 767.

⁸³ 例如：OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.8.2008, 10 ME 204/08, DVP 2010, 435.

与法律知识。如果目标群体“能充分看出，应就哪些实际目标”⁸⁴作出决议，那么所必需的、请愿问题的确定性就是已经存在的了。但是，内容上的确定性和无相互矛盾性对目标群体而言（一方面是公民请愿的签名者和代表机关，另一方面是公民公决中参与表决的公民）是不可放弃的。

针对在何种程度上行政机关应咨询倡议者的问题，北威州《乡镇自治法》第26条第2款第3句（《县自治法》第23条作出了类似规定）包含以下句子⁸⁵：“在其行政力的界限里，行政机关向公民启动公民请愿提供帮助”。

根据北威州《乡镇自治法》第26条第2款第2句，应在公民请愿文本中指定1至3名公民作为有权代表签名者的人；一份指定了3名以上有权代表签名者的人的公民请愿是不被许可的⁸⁶。

过去的规定是，公民请愿文本必须包含一份倡议者自己提出的费用抵偿建议，如今，这一规定被行政机关需要进行费用测算的要求所取代。正如本文作者在一个研究项目框架

里对458次有统计的公民请愿的调查所表明的，在过去，北威州绝大多数⁸⁷不被许可的公民请愿是受挫于提交费用抵偿建议的要求，或受挫于司法机关依据这一法律规定所做出的判决⁸⁸；因此，提交费用抵偿建议在过去是公民请愿的要害所在⁸⁹。

如今，北威州《乡镇自治法》第26条第2款的规定是：

- a) 那些想要实施一次公民请愿的倡议者必须以书面形式把请愿希望告知行政机关；
- b) 从中就产生了针对行政机关的一项义务，即它必须向有代表权者递交一份书面的费用测算表；
- c) 这一测算表然后由倡议者纳入由他们印制的请愿签名单中，以便使公民在签名的时候能够了解“作为重要的决策标准的、该项措施的费用情况”⁹⁰。

有关公民请愿的规定援引了有关居民提案表的先决条件方面的规定⁹¹，从这种援引中可以得出的结论是，公民请愿的每一个签名必须能让人“清晰辨明”姓和名、出生日期

⁸⁴ OVG Koblenz, Beschluss vom 1.12.94, NVwZ-RR 95, 412; 也请参见 OVG Münster, Urt. v. 23. 4. 2002, NVwZ-RR 2002, 766, 767。

⁸⁵ 关于这项规定的产生过程：Hofmann, DVP 2000, S. 152; Hofmann, VR 2000, S. 217; 也请参见 Meier, VR 2004, 154。

⁸⁶ OVG Münster, Beschl. v. 20. 5. 2003, 15 E 581/03。

⁸⁷ Hofmann, Hürden für (gegen) Bürgerbegehren, DVP 2009, 230, 232. - 也请参见 Landtags-Drucksache 15/2151, S. 13。

⁸⁸ 明斯特高级行政法院（在相关决议中：Beschl. v. 19. 3. 2004, NWVBI 2004, 346 ff）把部分已经泛滥的、各个行政法院的判决重新归结到费用概念的核心以及该法律的规范目的上。

⁸⁹ 例如包括：Beckmann/Hagmann, KommJur 2007, 89; Hofmann, Hürden für (gegen) Bürgerbegehren, DVP 2009, 230, 232 (包含有进一步的解释)。

⁹⁰ Landtags-Drucksache 15/2151, S. 15。

⁹¹ 见以上第四章第2节第2小节。

和地址。此外，每张表必须包含提案的全部字句，在这里也就是那个“会促成决定的问题”。从这些法律先决条件的组合中可以得出的结论是，公民请愿的倡议者应在签名表的每一页放上以下“信头”⁹²：

- (1) 一个用是或否可以回答的“会促成决定的”问题；
- (2) 论证理由；
- (3) 费用测算；
- (4) 以及指定代表。

如果倡议者提交的公民请愿提案满足了所有上述条件，那么，乡镇议会或县议会有义务，根据北威州《乡镇自治法》第26条第6款第1句或《县自治法》第23条第6款第1句确证该公民请愿是否被许可。同法律草案的理由论证已经强调的那样⁹³，议会在这一过程中“既没有评价的余地，也没有裁量的余地”⁹⁴。

但是，如果代表机关确证该请愿是不被许可的，那么，必须以通知书形式告知签名者的代表⁹⁵。这是一种“确证性行政行为”⁹⁶。若有异议，对此可向行政法院（就许可性声明）提出一个课予义务之诉。

在确证公民请愿的许可性之后，存在着以

下两种可能性：

- a) 乡镇议会（或县议会）可以接受这个申请，也就是通过自身的决议来满足该提案（满足性决议）；
- b) 如果乡镇议会（或县议会）拒绝做出这样的一种满足，或对此不作决定，那么就必须在许可性确证后的三个月里实施一次公民公决，也就是就一个相关具体问题的表决。

因此，至于公民请愿是否成功的问题，不能单单借助公民公决来确证：相反，如果乡镇议会、区代表机关或县议会满足了该公民请愿，这也是公民请愿的成功（甚至可能是一个非常特别的成就）。法律提及了这样一种满足性决议的可能性，并明确提及了这将导致公民公决不再举行（北威州《乡镇自治法》第26条第6款第3句）。

这些满足性决议的情况一般不像带有公民表决以及相关的类似竞选活动的公民公决来得那么引起轰动。因此，至今为止，代表机关作出的上述满足性决议的法律事实很少获得充分认识⁹⁷。但是，在调查公民请愿的成功率的时候，必须把满足性决议也计算在内，因为通过这一途径，签名者所力争的目标也实现了。

⁹² 根据卡塞尔行政法院的判决（VGH Kassel, Urteil vom 28. 10. 99, NVwZ-RR 2000, 451），一次公民请愿“不会因为信赖人……被列举在签名单的签名以下，而不被许可”。

⁹³ LT-Drucks. 11/4983, Begr. BT Anm. 13.2, S. 8.

⁹⁴ 参见Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, RdNr. 412 ff, 444 ff.

⁹⁵ 类似观点参见：Gern, RdNr. 593.

⁹⁶ Rehn / Cronaue / Lennep / Knirsch, § 26, VII, 1; 参见Hofmann/Gerke, Allgemeines Verwaltungsrecht, RdNr. 297.

⁹⁷ 很早就有学者对此做过详细研究：Hofmann, Erfolgsquote von Bürgerbegehren, VR 2001, 51 ff.

公民请愿作为“申请程序”由其倡议者组织，而公民公决（也就是公民请愿之后的、作为“主程序”的公民表决）的准备与组织由地方代表机关负责。这就是说，乡镇、城市或县的行政机关负责例如选票的印制、投票站和/或信函投票的准备，并负责告知有投票权者有关公民公决的日子、内容和规则等信息，遵守地方的公民公决规章的其他要求以及该州关于实施公民公决的条例。

在公民公决中进行表决时，该请愿必须越过两道障碍：一是有效选票的多数必须赞成所提出的问题；二是这一多数票——根据城市/乡镇或县的大小——至少为有投票权的公民的20%、15%或10%（例如北威州《乡镇自治法》第26条第7款第2句或《县自治法》第23条第7款第2句就是这样规定的）。

之所以需要这样的门槛，是因为要避免“在可能情况下，最小的少数群体的利益会借此实现，虽然他们根本不能反映全体公民的意志”⁹⁸。这一种门槛——例如在北威州施行的法定人数规定——是为了保障公民公决有充分的民主合法性，因而在法律上是应当的⁹⁹：至少表决者逐项地代替了经选举产生的乡镇议会（或区代表机关或县议会），甚至可以通过公民公决取消它们的决议。

在北威州，总计有约三分之一的公民请愿

在最后取得了成功，要么是通过乡镇议会上述满足性决议，要么是通过妥协方案，要么是通过公民公决中的成功表决。

除了上述公民倡议启动一次请愿的可能性之外，根据北威州《乡镇自治法》第26条第1款第2句，还有“议会决议公民公决”的可能性（法律概念）。据此，乡镇议会或县议会可以以法定成员数的三分之二多数作出决议，就该乡镇或该县的某一项事务要举行一次公民公决¹⁰⁰。

如果公民公决获得了必要的票数，那么，它根据法律条文拥有“乡镇议会决议的效力”或“县议会决议的效力”（北威州《乡镇自治法》第26条第8款第1句、《县自治法》第23条第8款第1句）。因此，行政机关有义务在同等程度上且毫无延迟地执行成功的公民公决的结果¹⁰¹，就如同执行一个乡镇议会决议或县议会决议的情况。

作者简介:

哈拉尔德·霍夫曼教授、博士（Prof. Dr. Harald Hofmann），现任教于德国北威州行政学院科隆分院，主要教授行政法和地方法专业。此外，霍夫曼教授还担任德国行政学研究所理事会理事，也是弗里德里希·艾伯特基金会专家网络成员。

⁹⁸ 法律草案也是这样表述的：LT-Drucks. 11/4983, Begr. BT Anm. 13.2, S. 9.

⁹⁹ 不同的观点参见：“更多的民主”协会（Mehr-Demokratie e.V.），它的修改要求参见：<http://nrw.mehr-demokratie.de/faire-buergerentscheide.html>。

¹⁰⁰ 温克尔在立法预考虑中提及“乡镇议会决议公民公决”和“县议会决议公民公决”：Winkel, „Perspektiven der Kommunalverfassung“, Eildienst Landkreistag NRW, 2006, S. 147, 150.

¹⁰¹ OVG Münster, Beschluss vom 4.4.2007, NWVBl. 2008, 64.

往期简报

第1期

二十国集团：一个致力于可持续发展的、新的全球治理框架？
托马斯·弗斯（Thomas Fues）

第2期

全球化挑战背景下的全球工会联盟
托斯藤·米勒、汉斯-沃尔夫冈·普拉策、施坦方·吕卜
（Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzter and Stefan Rüb）

第3期

新加坡：独大型政党制度下的去政治化公民社会？
陈思贤（Kenneth Paul Tan）

第4期

德国住房政策：一个最佳实践典范？
比约恩·埃格纳（Björn Egner）

第5期

中国行政赔偿制度的演变与新近发展
杨寅（Yang Yin）

第6期

出口拉动型增长的终结：对新兴市场和全球经济的影响
托马斯·佩利（Thomas I. Palley）

第7期

政党、党员动员与权力管理：以德国为例
盖尔特·米尔克（Gerd Mielke）

第8期

核能的末日？国际能源政策转变思想的时候到了
妮娜·内策尔（Nina Netzer）

第9期

中国经济转型与城镇“生育收入惩罚”
贾男（Jia Nan）、董晓媛（Dong Xiao-yuan）

第10期

欧洲的排放交易体系：低碳经济的高效力高效率工具
汉斯-约阿希姆·齐新（Hans-Joachim Ziesing）

第11期

以蜗牛般的速度前进：德国从妇女选举权到性别平等政策
贝瑞克斯·波维尔（Beatrix Bouvier）

第12期

社会性别预算：一种性别平等政策的战略
伊丽莎白·科拉策、芭芭拉·施蒂格勒
（Elisabeth Klatzer and Barbar Stiegler）

第13期

国际能源政策的重要转折点：中国的关键角色
弗里德曼·米勒（Friedemann Müller）

第14期

家庭政策和生育率：欧洲国家的现象和挑战
索尼娅·布卢姆（Sonja Blum）

第15期

全球可持续发展机构改革
萨沙·穆勒-克莱纳（Sascha Müller-Kraenner）

第16期

“微时代”青年的社会参与 —— 基于对上海青年的调查
黄洪基（Huang Hongji）、周颖（Zhou Ying）

第17期

欧洲中左翼现状
恩斯特·海勒布兰德（Ernst Hillebrand）

第18期

劳资关系全球化：框架协议走上正轨？
M. Fichter, J. Sydow, M. Helfen, L. Arruda, Ö. Agtas, I. Gartenberg, J. McCallum, K. Sayim, D. Stevis

第19期

通过交叉分析理解亚洲劳动移民遭受的多重歧视
SOHOON LEE 和 NICOLA PIPER

第20期

全球治理中的金砖国家：一支进步与合作力量？
牛海彬

简报特刊

家政工人的保护 —— 挑战及展望
2011年5月

政策制定过程中的智库：它们起作用吗？
2011年9月

再分配促增长？收入不平等和经济复苏
2012年8月

社会增长 —— 一种进步经济政策模型
2013年3月

艾伯特基金会其他出版物**中国产业民主 - 兼论德国, 韩国与越南**

主编: 鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)
岳经纶 (Kinglun Ngok)
北京: 中国社会科学出版社, 2012年

Industrial Democracy in China:

With Additional Studies on Germany, South-Korea and Vietnam
Rudolf Traub-Merz and Kinglun Ngok (eds.),
Beijing: China Social Sciences Press, 2012

亚欧参与式预算: 民主参与的核心挑战

主编: 伊芙辛多默 (Yves Sintomer)
鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)
张俊华
上海: 人民出版社, 2011年

中国、欧盟与拉美: 当前议题与未来合作

主编: 克敏 (Birte Klemm), 牛海彬
上海: 上海人民出版社, 2011年

老年人护理与护理保险: 中国、德国和日本的模式及案例

主编: 蓝淑慧 (Susanne Langsdorf)
鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)
丁纯
上海: 上海社会科学院出版社, 2010年

劳动关系比较研究: 中国、韩国、德国/欧洲

主编: 鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz), 张俊华
北京: 中国社会科学出版社, 2010年

Comparative Industrial Relations: China, South - Korea and Germany/Europe

Rudolf Traub-Merz and Junhua Zhang (eds.), Beijing: China Social Sciences Press, 2010

地方决策中的公众参与: 中国和德国

主编: 刘平, 鲁道夫·特劳普-梅茨 (Rudolf Traub-Merz)
上海: 上海社会科学院出版社, 2009年

中欧非合作: 机遇与挑战

第六届全球治理上海会议 (2008年3月14-15日) 论文集
主编: 闫瑜
上海: 艾伯特基金会与上海国际问题研究院, 2008年

Current Situation and Future Prospects of Asia - Europe Security Cooperation.

Proceedings of the Fifth Shanghai Workshop on Global Governance.
Katharina Hofmann, Katja Meyer and Yan Yu (eds.), Shanghai: FES and Shanghai Institutes for International Studies, 2007

About Friedrich-Ebert-Stiftung

The Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is a private cultural non-profit institution committed to the ideas and basic values of social democracy. It was founded in 1925 and aims to further the political and social education of individuals in the spirit of democracy and pluralism. Its international cooperation connects the Friedrich-Ebert-Stiftung with partners in more than 100 countries all over the world. The international cooperation of the FES strives for facilitating participation, pluralism, rule of law, social justice and non-violent conflict resolution in different societies.

Learn more about FES: www.fes.de

Learn more about FES in China: www.fes-china.org

Contact

Friedrich-Ebert-Stiftung (Beijing), Ta Yuan Diplomatic Compound, Building 5, Entrance 1, 12th Floor, Office 5-1-121, Xindong Lu 1/Chao Yang Qu, 100600 Beijing, VR China

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai), 7A Da An Plaza East Tower, 829 Yan An Zhong Lu, Shanghai 200040, VR China

Briefing Paper

To subscribe the Briefing Papers send an e-mail to: subscribe@fes-shanghai.org

To unsubscribe send an e-mail to: unsubscribe@fes-shanghai.org

The opinion voiced in this publication is that of the author and does not necessarily reflect the opinion of FES.
本文观点属于作者个人, 不代表艾伯特基金会立场。

Imprint: Formen der politischen Partizipation in Deutschland: FES-Shanghai Office, 2013

Responsible: Catrina Schläger, Resident Director, FES Shanghai Coordination Office for International Cooperation

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.
非经弗里德里希·艾伯特基金会书面同意, 由艾伯特基金会出版的所有媒介出版物均不得用于商业目的。