

Minderheiten und Autonomien

Band 34

eurac
research

Elisabeth Alber | Carolin Zwilling (Hrsg.)

Von Government zu Governance

Direkte und deliberative Demokratie in
europäischen Mehrebenensystemen



Nomos

<https://doi.org/10.5771/9783748925026>, am 28.05.2024, 16:21:48
Open Access –  – <https://www.nomos-elibrary.de/agb>

eurac
research

EUROPÄISCHE
AKADEMIE

ACCADEMIA
EUROPEA

EUROPEAN
ACADEMY

BOZEN - BOLZANO

**Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen
Bereich
„Minderheiten und Autonomien“**

Herausgegeben von
Joseph Marko und Francesco Palermo

Band 34

Elisabeth Alber | Carolin Zwilling (Hrsg.)

Von Government zu Governance

Direkte und deliberative Demokratie in
europäischen Mehrebenensystemen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2021

© Elisabeth Alber | Carolin Zwilling (Hrsg.)

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8084-6

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2502-6

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748925026>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Mit dem vorliegenden Band fügt Eurac Research seiner Schriftenreihe „Minderheiten und Autonomien“ eine weitere Veröffentlichung aus vergleichender und aus multidisziplinärer Perspektive hinzu. Ziel des Bandes ist es, Forschungsergebnisse im Bereich der Mehrebenengovernance verknüpft mit der theoretischen und empirischen Demokratieforschung vorzustellen. Die Beiträge beziehen sich auf den Forschungsstand vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie und gehen größtenteils aus der gemeinsamen Konferenz des „Europäischen Zentrum für Föderalismus-Forschung“ der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und des Eurac Research Instituts für vergleichende Föderalismusforschung Ende 2017 hervor. Sie ermöglichen der Leserschaft dreierlei: Erstens, sich auf die Entwicklung von Demokratieverständnissen und von Wertediskussionen hinsichtlich der Frage einer erhöhten Beteiligungskultur zwischen Bürgern, der Politik und der Verwaltung in der Entscheidungsfindung zu besinnen. Zweitens, sich die Verankerung demokratischer Mitwirkungsrechte in Rechtsquellen und die praktische Ausgestaltung sowie Kontextsensibilität beteiligungszentrierter Demokratieverfahren vor Augen zu führen. Drittens, Konzepte der theoretischen und empirischen Demokratieforschung und die bisherige Umsetzung beteiligungszentrierter Verfahren in europäischen Mehrebenensystemen vor dem Hintergrund derzeitiger Herausforderungen und deren Folgeerscheinungen, wie etwa Digitalisierungsprozesse, aufzugreifen und neu zu deuten und zu fassen.

Der Band geht auf Konzepte der direkten, partizipativen und deliberativen Demokratie, auf deren Strukturen und Verfahren, und auch auf die Rolle von Akteuren ein. Er nimmt dabei Bezug auf sehr unterschiedliche politische Systeme, denen jedoch eines gemein ist: die Erosion des Vertrauensverhältnisses zwischen Politik und Bevölkerung, ein für jedes politische System zentrales gesellschaftliches Kapitel.

Zwei besondere Anliegen möchten die Herausgeberinnen hervorheben: Zum einen die Darstellung einer disziplinenübergreifenden Annäherung von Kernaspekten der vielfach separat betriebenen Forschung zu dialogbasierten Beteiligungskulturen und -Verfahren in den Bereichen der Politikwissenschaft und des öffentlichen Rechts sowie zum anderen die Darstellung kontextueller Analysen im Bereich beteiligungszentrierter Verfahrenswissenschaft, der bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass sich dialogbasierte, breit ange-

legte Partizipationsverfahren ab der Jahrtausendwende, jener Moment ab dem sich der Fokus der Wissenschaft zu deliberativen Teilnehmungsmodellen vom theoretisch-philosophischen Ansatz zum anwendungsorientierten Ansatz verschoben hat, insbesondere aus dem freien Schulungs- und Beratungsmarkt herausentwickelt haben.

Im Mittelpunkt dieses Bandes stehen einerseits Fragen der Institutionalisierung und Kontextsensibilität teilnehmungsorientierter Verfahren in Bundes- und Regionalstaaten, andererseits befasst sich der Band mit der Frage, welche Rolle den Akteuren auf supranationaler, europäischer Ebene im Bereich der Erneuerung von demokratischen Prozessen zukommt bzw. zukommen kann. Forschungsstand und -ergebnisse in der theoretischen und der empirischen Demokratieforschung stellen den übergeordneten konzeptionellen Rahmen zum Band dar, dem folgende Thesen zugrunde liegen: 1) Die Institutionalisierung teilnehmungsorientierter Verfahren ist der Ausweg aus der Politikkrise; 2) Die Institutionalisierung teilnehmungsorientierter Verfahren hat Auswirkungen auf das Demokratieverständnis eines politischen Systems; 3) Die Institutionalisierung teilnehmungsorientierter Verfahren ist stark verknüpft mit sozio-ökonomischen Umbrüchen und Wertediskussionen; 4) Die Institutionalisierung teilnehmungsorientierter Verfahren bedarf der Kontextsensibilität und Überwindung institutioneller Beharrungsmomente. Aus anwendungsorientierter Sicht kann der Band die große Fülle an Wertediskussionen zu Teilnehmungskulturen und teilnehmungsorientierten Verfahren zwar nicht im Detail erfassen, doch bietet er eine Bestandsaufnahme der verschiedenen „Teilnehmungsfamilien“ und partizipativer Politikgestaltung in europäischen Mehrebenensystemen und analysiert deren Relevanz aus verschiedenen Perspektiven. Die Autoren, denen unser besonderer Dank gilt, verdeutlichen in ihren Beiträgen nicht nur die Ausgestaltung sowie Stärken und Schwächen verschiedenster Teilnehmungsinstrumente, sondern auch die Tatsache, dass deren Einordnung in die Literatur hinsichtlich der untersuchten politischen Systeme bzw. die Analyse von Begriffsdeutungen und Kontextsensibilität teilnehmungsorientierter Verfahren kein Leichtes ist – weder aus Sicht der einzelnen Teildisziplinen in den Sozialwissenschaften, noch aus Sicht der einzelnen Systeme oder der Anwendung von Bürgerteilnehmungsmodellen in gewissen Politikfeldern oder bei grundlegenden Reformen. In seiner Gesamtschau leistet der Band einen Beitrag zur Weiterentwicklung eines theoriegeleiteten, multidisziplinären Diskurses im Bereich der Demokratieforschung in europäischen Mehrebenensystemen.

Die Herausgeberinnen verweisen darauf, dass alle in den einzelnen Beiträgen nicht geschlechtsneutrale Begriffe stets einheitlich sowohl für Frauen als auch für Männer verwendet werden und bedanken sich beim Nomos-Verlag für die erneute sehr gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit.

Bozen, im Januar 2021

Elisabeth Alber
Carolin Zwilling

Inhalt

Teil I: Optionen für mehr Partizipation in Theorie und Praxis

Anspruch und Wirklichkeit direkter Demokratie im Mehrebenensystem 15
Anna Gamper

Zur Einbettung von Foren deliberativer Demokratie in repräsentative Institutionen 39
Sabine Kropp

Bürgerbeteiligung oder »Stimme des Volkes«? Deliberative Partizipationsformen in verfassungsändernden Prozessen auf gesamtstaatlicher Ebene 59
Jens Woelk

Die Schattenseiten der Online-Partizipation: Veränderungen des demokratischen Diskurses in und durch die sozialen Medien 81
Wolf J. Schünemann

Teil II: Formen der Bürgerbeteiligung in europäischen Mehrebenensystemen

Die Praxis der direkten und deliberativen Demokratie in Österreich 105
Peter Bußjäger und Christoph Schramek

Direkte und deliberative Demokratien der Schweiz: Vom Volk, das nicht nur mitredet, sondern entscheidet – und dennoch nicht immer das letzte Wort haben sollte 127
Eva Maria Belser

Inhalt

Demokratiemodelle in den Autonomen Gemeinschaften Spaniens:
Zwischen verfassungsrechtlicher Prägung und Pluralismus durch
autonome Gestaltung 165

Karl Kössler

Italiens Regionen und deliberative Demokratie:
Konzepte, Normenwerke, Anwendungsbeispiele 187

Elisabeth Alber

***Teil III: Konzepte und Normenwerke für mehr Partizipation auf
europäischer Ebene***

Gegenwart und Zukunft der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung:
Die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen und des
Europarates 219

Andreas Kiefer

Direkte Demokratie im EU-Mehrebenensystem in Zeiten des
Populismus 241

Annegret Eppler

Hohe Erwartungen und großes Potenzial –
die Reform der Europäischen Bürgerinitiative kann Einiges
erreichen 259

Carmen Descamps und Julian Plottka

Der Konvent über die Zukunft der EU als verfassungsgebende
Versammlung 287

Teija Tiilikainen

Vom Elysée-Vertrag zum Vertrag von Aachen:
Lektionen der Vergangenheit für die Herausforderungen der
Gegenwart 307

Olaf Leiß

»Alpen-Demokratie«? Die Herausforderung demokratischer Legitimität in der makroregionalen Strategie für den Alpenraum <i>Melanie Plangger</i>	331
Transnationale Formen der Partizipation in grenzüberschreitenden Räumen <i>Carolin Zwilling</i>	367
Herausgeber und Autoren	377

Teil I:
Optionen für mehr Partizipation in Theorie und Praxis

Anspruch und Wirklichkeit direkter Demokratie im Mehrebenensystem

Anna Gamper*

1. Epitheta der Demokratie

»Direkte Demokratie« ist ein in den Rechts- und Sozialwissenschaften gebräuchlicher Terminus, der als Rechtsbegriff jung, dem bezeichneten Phänomen nach freilich sehr alt ist. Die δημοκρατία Platons¹ bezeichnete – noch ganz ohne das Epitheton »direkt« – jene ursprüngliche Volksherrschaft, die in der griechischen Antike unmittelbar durch die Bürger der Polis wahrgenommen wurde, allerdings gegebenenfalls auch die Wahl oder Losabstimmung repräsentativer Staatsorgane miteinschloss. Die wesentliche Gegenüberstellung wurde nicht, wie heute, in repräsentativer und direkter Demokratie gesehen,² sondern nach dem antiken Kreislaufmodell in Demokratie einerseits und Oligarchie oder Ochlokratie andererseits – eine Entartung, die auch noch Rousseau als Gefahr erkennt.³

Moderne Demokratietheorien grenzen direkte Demokratie einerseits von repräsentativer Demokratie, andererseits aber auch von deliberativer und partizipativer Demokratie ab, wobei letztere Begriffe stark diffundieren.⁴ Im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie, in der das Volk seine

* Herzlich gedankt sei Herrn Univ.-Ass. Mag. Jakob Egger für die redaktionelle Unterstützung.

1 Vgl. begrifflich z.B. Platon, *Politeia*, 555b, 557a und 562a.

2 Zur Möglichkeit der Verknüpfung beider Demokratieformen als »semidirekte Demokratie« s. sogleich.

3 Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou Principes du droit politique*, Buch 3, Kapitel 10.

4 Vgl. etwa Manfred G. Schmidt, *Demokratietheorien* (5. Aufl., VS, 2010), 236ff und 336ff; Hans Herbert von Arnim, *Vom schönen Schein der Demokratie* (Knaur, 2002), 203f; Ian Budge, »Direct Democracy«, in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder und Bert A. Rockman (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (OUP, 2008), 598ff; Umberto Allegretti, »Participatory Democracy in Multi-Level States«, 207ff, Francesco Palermo, »Participation, Federalism and Pluralism: Challenges to Decision Making and Responses by Constitutionalism«, 34f, und Anna Gamper, »Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems«, 67ff, alle in Cristina Fraenkel-Haeberle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*

Herrschaft nur mittelbar über gewählte Vertreter wahrnimmt, handelt es sich bei direkter Demokratie um unmittelbare Volksherrschaft. Deliberative und partizipative Demokratie wiederum stellen den optimaler Entscheidungsfindung gewidmeten Prozess wechselseitiger Teilhabe und Kommunikation zwischen Volk und Repräsentanten in den Vordergrund, was allerdings zu Abgrenzungsschwierigkeiten gegenüber dem Begriff der semidirekten Demokratie – also einer Mischform aus repräsentativer und direkter Demokratie – führt.⁵ Richtigerweise sind direkte, deliberative und partizipative Demokratie jedoch keine Gegensatzbegriffe, sondern knüpfen durchaus aneinander an.⁶ Der Gegensatzbegriff zur direkten ist vielmehr die repräsentative Demokratie. Aus der Antithese dieser Kontrastbegriffe ergibt sich, dass alle Arten von Willensbildung, die das Volk unmittelbar vornimmt, unter direkte Demokratie fallen müssen; ob es sich dabei um verbindliche oder unverbindliche Formen, um Plebiszite oder um die bloße Anhörung oder Beratung in offenen Kommunikationsprozessen handelt, wird dadurch nicht vorgegeben. Mit anderen Worten finden sich deliberative und partizipative Elemente jedenfalls im Begriff der direkten Demokratie mitumfasst, sofern darunter keine selektive Bürgerbeteiligung verstanden wird, die letztlich eine Variante repräsentativer Demokratie darstellt. Direkte Demokratie präjudiziert begrifflich auch weder, dass diese Elemente spezifischer rechtlicher Verankerung bedürfen, noch, dass die Deliberanten eine bestimmte Staatsbürgerschaft als konkrete Rechtseigenschaft mitbringen müssten.

Der folgende Beitrag erörtert zunächst aus allgemeiner verfassungsvergleichender Perspektive, ob ein gemeinsamer verfassungsbegrifflicher Kern direkter Demokratie empirisch ableitbar ist (2.). Über das rein Begriffliche

(Brill/Nijhoff, 2015); Anna Gamper, »Was heißt ›mehr direkte Demokratie‹? Versuch einer Sichtung«, in Theo Öhlinger und Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus: Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?* (Böhlau, 2015), 183ff. Der spanische Verfassungsgerichtshof (vgl. etwa STC 119/1995, 31/2015, 137/2015) hält partizipative Demokratie überhaupt für ein *tertium genus* gegenüber sowohl repräsentativer als auch direkter Demokratie.

5 Zur semantischen Widersprüchlichkeit des Partizipations- gegenüber dem Demokratiebegriff schon Gamper, »Forms of Democratic Participation« (Fn. 4), 67ff.

6 Wenn direkte Demokratie im Kern als plebiszitär-dezisive Demokratie verstanden wird (vgl. dazu noch Abschnitt 2.2 und 2.3 dieses Beitrags), wäre es z.B. unverständlich, warum ein Volksbegehren oder eine Volksbefragung, die beide keine rechtsverbindlichen Entscheidungen bewirken können, darunter fallen sollten; umgekehrt ist aber auch nicht einsichtig, warum sie nicht Ausdruck einer Partizipation oder Deliberation durch die Bürger sein sollten; anders Allegretti, »Participatory Democracy« (Fn. 4), 208.

hinaus sollen die europäischen Verfassungen sodann daraufhin untersucht werden, ob sie konkrete Bestimmungen über direkte Demokratie enthalten und welche Rolle diesen im verfassungsrechtlichen Kontext zuteilwird (3.). Besonderes Augenmerk wird dabei europäischen Bundes- und bundesstaatsähnlichen Regionalstaaten unter Zugrundelegung der Hypothese geschenkt, dass Mehrebenensysteme typischerweise besondere Habitate direkter Demokratie darstellen. Diese Hypothese soll am Beispiel regionaler Sezessionsreferenden einer kritischen Bewertung unterzogen werden (4.).

2. Direkte Demokratie im empirischen Verfassungsvergleich

2.1. Allgemeines

Alle Verfassungen weltweit, die in wörtlicher Exaktheit von »direkter Demokratie« sprechen, stammen aus den letzten dreißig Jahren.⁷ Es handelt sich um vergleichsweise junge Verfassungen ehemaliger Kolonialstaaten oder ex-kommunistischer Staaten, die sichtlich auf einem modernen wissenschaftlichen Begriffsrepertoire aufbauen.⁸ Bemerkenswert ist dabei, dass just die Verfassungen etablierter Demokratien – darunter gerade auch jene mit einem hohen Anteil an direkter Demokratie – nicht *expressis verbis* von »direkter Demokratie« sprechen. Ein Grund dafür könnte darin liegen, dass viele dieser Verfassungen über ein höheres Alter verfügen. Aber selbst dort, wo in jüngerer Zeit maßgebliche Änderungen erfolgten – man nehme nur paradigmatisch das Beispiel der totalrevidierten schweizerischen Bundesverfassung von 2000 –, fand der Begriff der direkten Demokratie in den Verfassungstext nicht Eingang. Dies steht in auffälligem Gegensatz zum Umstand, dass diese Verfassungen sehr wohl konkrete Bestimmungen über direkte Demokratie enthalten.

7 Die Abfrage wurde in der Recherchedatenbank www.constituteproject.org vorgenommen (abgerufen am 17. Juli 2017).

8 Einer näheren Untersuchung bedürfte die Frage, wie sehr Verfassungen an sich die Wissenschaftssprache der Allgemeinen Staats- und Verfassungslehre heranziehen. Es ist zu vermuten, dass jüngere Verfassungen dies in höherem Maße tun, zumal dann, wenn sie unter Beiziehung wissenschaftlicher Expertise ausgearbeitet wurden.

2.2. Direkte Demokratie als Verfassungsbegriff

Weltweit finden sich nur sechs Verfassungen, die in ihrem Wortlaut von direkter Demokratie sprechen.⁹ Ihnen allen ist zum einen gemeinsam, dass sie direkte Demokratie repräsentativer Demokratie begrifflich gegenüberstellen; zum anderen wird das »Referendum« in den meisten dieser Fälle als typisches, wenn auch nicht einziges Element der Demokratie ausdrücklich beim Namen genannt. So stellen die Verfassungen von Georgien¹⁰, Nicaragua¹¹ und der Ukraine¹² in ähnlicher Weise Wahlen bzw. repräsentative Demokratie dem Referendum »sowie anderen Formen« der direkten Demokratie gegenüber. Die ecuadorianische Verfassung widmet der »direkten Demokratie« überhaupt einen eigenen Abschnitt und regelt darin Vorgänge in Zusammenhang mit Sach- oder Personalreferenden.¹³

Ebenfalls nur wenige Verfassungen verwenden den Begriff der partizipativen Demokratie. Teilweise wird dieser Begriff identisch verstanden wie der Begriff der direkten Demokratie,¹⁴ nämlich als konzeptueller Komplementärbegriff zur repräsentativen Demokratie. In anderen Fällen ist der Begriff der partizipativen Demokratie in konkretisierte Kontexte eingebettet, die sich auf dezentrale Ebenen¹⁵ oder politische Bewegungen¹⁶ beziehen, oder es werden abstrakter und konkreter Ansatz miteinander verknüpft.¹⁷ Als allgemeines Verfassungsprinzip findet sich die partizipative Demokratie in den Verfassungen von Honduras¹⁸ und Portugal¹⁹. Bemerkenswert für das verfassungsrechtliche Begriffsverständnis von partizipativer Demokratie ist der Begriff *participatory democracy* in der Präambel der Verfassung von Gambia, die einer Art Legaldefinition unterliegt: »*This Constitution guarantees participatory democracy that reflects the undiluted choice of the people.*« Partizipative Demokratie soll demzufolge den

9 Es handelt sich um die Verfassungen von Äthiopien, Ecuador, Georgien, Nicaragua, Ukraine und Vietnam.

10 Art. 5 Abs. 2 Verfassung von Georgien.

11 Art. 2 Verfassung von Nicaragua.

12 Art. 69 Verfassung der Ukraine.

13 Hauptstück IV, Kapitel 1, Abschnitt 4.

14 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Verfassung von Angola, Art. 88 lit. a Z. 2 Verfassung der Malediven, Art. 57 Abs. 1 lit. b Verfassung von Südafrika.

15 Vgl. Art. 159 Verfassung von Surinam, Art. 139 Verfassung von Tunesien.

16 Vgl. Art. 70 Abs 1 lit. a Verfassung von Uganda.

17 Vgl. z.B. Art. 1 Abs. 2, Art. 12 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 1 der Verfassung von Marokko.

18 Art. 5 der Verfassung von Honduras.

19 Art. 2 der Verfassung von Portugal.

unverfälschten Willen des Volkes wiedergeben. Streng genommen könnte dies nur direkter Demokratie in ihrer Reinform entsprechen, weil jedes Element repräsentativer Demokratie naturgemäß zu gewissen Verzerrungen des Volkswillens führen muss. Der Begriff »*participatory*« ist dabei allerdings insofern irreführend, als das Volk bei einer »*undiluted choice*« nicht nur an der Willensbildung teilhat, sondern diese unmittelbar beherrschen müsste.

Europäische Verfassungen enthalten dagegen fast nie ausdrückliche begriffliche Bezüge zu direkter oder partizipativer Demokratie. Von dieser Tendenz heben sich in jüngster Zeit jedoch einige österreichische Landesverfassungen ab, die in den letzten Jahren um Staatszielbestimmungen angereichert wurden, welche programmatische Bekenntnisse zur »direkten Demokratie« enthalten. Den Beginn machte im Jahr 2013 eine Änderung²⁰ des Verfassungsgesetzes über die Verfassung des Landes Vorarlberg (Vorarlberger Landesverfassung – Vbg LV), welches seitdem in Art. 1 Abs. 4 folgende Bestimmung enthält: »Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.« Die fast wortgleiche Bestimmung wurde 2017 durch eine Novelle zur Kärntner Landesverfassung²¹ in Art. 1 Abs. 4 Landesverfassungsgesetz vom 11. Juli 1996, mit dem die Verfassung für das Land Kärnten erlassen wird (Kärntner Landesverfassung – K-LVG) übernommen. Eine etwas abgewandelte Variante findet sich seit 2016²² in Art. 5 Abs. 5 Salzburger Landesverfassungsgesetz 1999 (Sbg L-VG). Art. 5 Abs. 1 Sbg L-VG zufolge äußert das Volk »seinen Willen durch Wahl, Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung«, während sich das Land gem. Art. 5 Abs. 5 Sbg L-VG »auch zu Instrumenten der partizipativen Demokratie, die nicht von Abs. 1 erfasst sind,« bekennt und diese fördert. Im Fall der Vorarlberger und Kärntner Landesverfassung problematisch ist die Verwendung des Begriffs der direkten Demokratie in der Konnotation der plebiszitären Demokratie, wenn danach von »anderen Formen der partizipativen Demokratie« die Rede ist. Entweder müssen direkte und partizipative Demokratie nach diesem Verständnis synonym verstanden werden, oder aber es ist gemeint, dass zur direkten/plebiszitären Demokratie noch andere Formen der Demokratie, nämlich jene der partizipativen Demokratie, die gerade nicht

20 LGBl 2013/14.

21 LGBl 2017/25.

22 LGBl 2016/40.

zur direkten/plebiszitären Demokratie zählen sollen, hinzutreten.²³ Welche das sein sollen, wird in den Landesverfassungen nicht näher spezifiziert, während sich zu den Plebisziten ausführliche Regeln in einfachen Landesgesetzen finden. Eine normative Grundaussage lässt sich daraus in Übereinstimmung mit den meisten nationalen Verfassungen, die von direkter Demokratie sprechen, dahingehend ableiten, dass die plebiszitäre Demokratie als Inbegriff der direkten Demokratie verstanden wird, dass es über diesen Nukleus hinausgehend aber noch andere Formen geben kann.

Im Fall der Salzburger Landesverfassung hingegen, die den Begriff der direkten Demokratie überhaupt nicht verwendet, müssen unter partizipativer Demokratie sowohl die plebiszitäre Demokratie gem. Art. 5 Abs. 1 Sbg L-VG als auch eben die »anderen«, nicht von Art. 5 Abs. 1 Sbg L-VG erfassten Instrumente der partizipativen Demokratie verstanden werden.

Zusammengefasst ergibt sich daher folgendes Bild: Eine ausdrückliche Bezugnahme auf direkte Demokratie oder damit verwandte Termini erfolgte nur im Ausnahmefall, dies jedoch in relativ breiter, ja weltweiter Streuung. Zugleich zeigt sich aber, dass der Zugang einer Verfassung zu direkter Demokratie überhaupt nicht davon abhängt, ob diese ausdrücklich deklariert wird oder nicht. Aus denjenigen Verfassungen, welche die direkte Demokratie ausdrücklich erwähnen, kann jedoch ein durchaus aufschlussreiches Konzept dahingehend gewonnen werden, was verfassungsbegrifflich unter direkter Demokratie verstanden wird: Ein der repräsentativen Demokratie gegenübergestelltes Modell, das im Begriffskern plebiszitäre Demokratieformen umfasst, im Begriffshof dagegen diffus bleibt.

Nur nebenbei erwähnt sei, dass auch aus Völker- und Unionsrecht keine begriffliche Klärung zu gewinnen ist, zumal direkte Demokratie in diesen Rechtsordnungen bestenfalls ein Randthema bildet. Art. 3 Abs. 2 der Charta der lokalen Selbstverwaltung des Europarats spricht von »*referendums or any other form of direct citizen participation*«,²⁴ was den oben erwähnten Begriffskern zu bestätigen scheint. Das Zusatzprotokoll zur Charta der lokalen Selbstverwaltung verwendet den Begriff der direkten Demokratie ebensowenig wie der *Code of Good Practice on Referendums* des Europarats²⁵ oder das Primärrecht der EU.

23 Dazu schon Gamper, »Mehr direkte Demokratie?« (Fn. 4), 189ff.

24 Vgl. dazu auch den *Explanatory Report* zur Charta (ETS No. 122) S. 5, der in diesem Zusammenhang »*direct democracy*« erwähnt.

25 CDL-AD (2007) 008.

2.3. Konstitutionelle, präkonstitutionelle und extrakonstitutionelle Formen der direkten Demokratie

Abseits der ausdrücklichen Begriffsverwendung, enthalten die meisten europäischen Verfassungen durchaus Elemente, die insbesondere in den Begriffskern der direkten Demokratie fallen: Gerade Formen der plebisziären Demokratie sind typisches Regelungsgut europäischen Verfassungsrechts, das auf der unionalen Ebene etwa auch die Europäische Bürgerinitiative²⁶ umfasst. Das wiederum innerhalb der unterschiedlichen plebisziären Möglichkeiten vorherrschende Element ist das Referendum. Im weltweiten Vergleich wurde in den letzten Jahrzehnten nicht nur eine Zunahme der Bedeutung des Referendums als in der Praxis eingesetztes Instrument, sondern auch seiner verfassungsrechtlichen Verankerung beobachtet.²⁷ Im Einzelnen muss dabei freilich durch Auslegung ermittelt werden, was eine Verfassung unter »Referendum« versteht: Unterschiede finden sich etwa dahingehend, ob es sich um ein Personal- oder Sachreferendum, ein Vetoreferendum, abrogatives Referendum oder eine Abstimmung im Rahmen von »Volksgesetzgebung« handelt.²⁸ Verschiedene Vorschriften bestehen weiters darüber, ob das Referendum Themenverboten unterliegt oder umgekehrt nur über bestimmte Angelegenheiten durchgeführt werden darf. So zeigt sich, dass Referenden häufig in Zusammenhang mit (gravierenden) Verfassungsänderungen, (bestimmten) völkerrechtlichen Verträgen oder territorialen Fragen zwingend vorgesehen sind.²⁹ Zu beachten ist ferner, ob ein Referendum obligatorisch durchzuführen ist oder seine Abhaltung von bestimmten Voraussetzungen wie parlamentarischen Beschlussfassungen oder hinreichend unterstützten Anträgen anderer Staatsorgane oder auch von Bürgern abhängt. Schließ-

26 Art. 11 Abs. 4 EUV.

27 Laurence Morel, »Referendum«, in Michel Rosenfeld und András Sajó (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (OUP, 2012), 509f und 513f; Stephen Tierney, »Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry«, (2009) 72 *Modern Law Review* 360, 360; Stephen Tierney, »Whose Political Constitution? Citizens and Referendums«, (2013) 14 *German Law Journal* 2185, 2188; Stephen Tierney, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation* (OUP, 2012), 1ff; Sara Binzer Hobolt, »Direct Democracy and European Integration«, (2006) 13 *Journal of European Public Policy* 153, 153f; Anna Gamper, »Ni la force, ni la rigueur? Judicializing Direct Democracy«, (2015) 1–2 *Percorsi Costituzionali* 125, 128.

28 Morel, »Referendum« (Fn. 27), 508ff.

29 Tierney, »Whose Political Constitution?« (Fn. 27), 2188f; Gamper, »Ni la force, ni la rigueur?« (Fn. 27), 128.

lich stellt sich in Mehrebenensystemen die Frage, auf welcher Ebene ein Referendum zulässig ist. Je nachdem stellen Referenden nur für den Ausnahmefall konzipierte oder aber breiter einsetzbare Instrumente dar. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie – eine rein direkte Demokratie sieht keine Verfassung der Welt, auch nicht die schweizerische oder liechtensteinische, vor – erfährt dadurch gegebenenfalls eine gewisse Relativierung.

Zu berücksichtigen ist freilich auch, dass direkte Demokratie in Verfassungen nicht nur durch das Instrument des Referendums gewährleistet wird. Immer wieder sehen Verfassungen auch Instrumente wie Volksbegehren (Volksinitiativen) und Volksbefragungen vor, die im letzteren Fall manchmal ebenfalls als Referenden bezeichnet werden. Mit dem Volksbegehren verwandt ist das verfassungsgeschichtlich ältere Petitionsrecht, das ein individuelles Grundrecht³⁰ darstellt, wobei Petitionen in ihren Rechtsfolgen allerdings noch unverbindlicher als Volksbegehren sind.³¹ Zählt man im weiteren Sinn auch Auskunfts-, Beschwerde- und Begutachtungsrechte der Bürger, ombudsförmigen Rechtsschutz oder die Laiengerichtbarkeit zu direkter Demokratie,³² ist der verfassungsrechtliche Befund noch ergiebiger. Zum Begriffskern direkter Demokratie zählen diese Elemente freilich nicht. Gewisse direkt-demokratische Elemente finden sich zumeist überhaupt nicht im Verfassungsrang, sondern lediglich im einfachen Gesetzesrang, wie z.B. institutionalisierte Bürgerversammlungen auf Gemeindeebene³³ oder Verfahren der Bürgerbeteiligung in einzelnen Verwaltungsangelegenheiten.

Von diesen konstitutionalisierten (oder zumindest legalisierten) Formen der direkten Demokratie sind deren prä- und extrakonstitutionelle Formen zu unterscheiden:³⁴ Dabei handelt es sich um ganz verschieden-

30 Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht Art. 87 der ägyptischen Verfassung, der die Beteiligung der Bürger am öffentlichen Leben als nationale Grundpflicht normiert und in diesem Zusammenhang auch die Abstimmung durch Referenden erwähnt.

31 Die Abfrage unter www.constituteproject.org/search?lang=en&key=petition ergibt weltweit 111 Verfassungen, die das Petitionsrecht vorsehen (abgerufen am 17. Juli 2017).

32 Dazu im Überblick Gamper, »Forms of Democratic Participation« (Fn. 4), 81f.

33 Vgl. aber z.B. Art. 28 Abs. 1 GG sowie Art. 37 der Verfassung von Weißrussland.

34 Eine bemerkenswerte, aus Sicht des Grundgesetzes (nicht der nachfolgenden Verfassung) postkonstitutionelle Bestimmung enthält Art. 146 GG, wonach das Grundgesetz seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die vom deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

artige Prozesse unmittelbarer Bürgerbeteiligung, die keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage haben. Zu den präkonstitutionellen Formen zählen die unmittelbare Bürgerbeteiligung bei Erarbeitung einer sowie das Referendum über eine historische erste Verfassung. Nicht zu verwechseln ist dies mit dem Konventsmodell, wonach eine verfassunggebende Versammlung über eine solche Verfassung berät und/oder diese womöglich auch selbst annimmt, weil diese Versammlung selbst, auch wenn ausgewählte Bürger an ihr teilnehmen, bereits ein repräsentatives Organ des *pouvoir constituant* des Volkes darstellt.³⁵ Zu unterscheiden ist der Vorgang aber insbesondere auch von unmittelbarer Bürgerbeteiligung und/oder einem Referendum im Zusammenhang mit der Änderung der Verfassung: In diesem Fall handelt es sich nicht um eine präkonstitutionelle Beteiligung der Bürger, sondern diese handeln vielmehr im Rahmen ihres *pouvoir constitué*.

Sofern Bürgerbeteiligungsformen im Rahmen von Verfassungsänderungen keine spezielle verfassungsrechtliche Grundlage haben, handelt es sich nicht um prä-, sondern extrakonstitutionelle direkte Demokratie: Als Beispiel dafür könnte man die Bürgerbeteiligungsmodelle im Zusammenhang mit den rezenten isländischen³⁶ und irischen³⁷ Verfassungsreformvorhaben heranziehen, die keine ausdrückliche Grundlage in der jeweiligen Verfassung hatten – insbesondere auch nicht in den jeweiligen Bestimmungen über die Verfassungsänderung, sieht man von regulären Volksabstimmungen im Zusammenhang mit einer Verfassungsänderung ab. In beiden Fällen wurde ein hybrides Modell eines Verfassungskonvents mit unmittelbarer Bürgerbeteiligung herangezogen. Auch die Zusammensetzung des jeweiligen Verfassungskonvents beruhte teilweise auf Losabstimmung, was aber nichts daran änderte, dass die im Konvent vertretenen Bürger letztlich repräsentativ tätig waren. Direktdemokratischen Charakter erhielt das Modell durch die zusätzliche Möglichkeit der elektronisch

35 Anna Gamper, *Staat und Verfassung* (4. Aufl., Facultas, 2018), 42f.

36 Palermo, »Participation, Federalism and Pluralism« (Fn. 4), 36ff; Susan Burgess und Christine Keating, »Occupy the Social Contract! Participatory Democracy and Iceland's Crowd-Sourced Constitution«, (2013) 35 *New Political Science* 417; Katrín Oddsdóttir, »Iceland: The Birth of the World's First Crowd-Sourced Constitution«, (2014) 3 *Cambridge Journal of International and Comparative Law* 1207; Silvia Suteu, »Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland«, (2015) 38 *Boston College International and Comparative Law Review* 251.

37 Suteu, »Constitutional Conventions« (Fn. 36); Eoin Carolan, »Ireland's Constitutional Convention: Behind the Hype about Citizen-Led Constitutional Change«, (2015) 13 *ICON* 733.

unterstützten Bürgerbeteiligung, indem Bürger online Stellungnahmen zu Fragen der geplanten Verfassungsreform einbringen konnten.

So erstaunlich es auf den ersten Blick anmuten mag, dass Verfassungsreformen auf eine als *constitutional crowdsourcing*³⁸ bezeichnete Weise zuwege gebracht werden sollten (letztlich dann aber in beiden Fällen scheiterten), die keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Grundlage hatte, erklärt sich dies dadurch, dass weder die eingesetzten Konvente noch die unmittelbar beteiligten Bürger verbindliche Entscheidungen treffen konnten. Vielmehr ging es darum, inhaltliche Gestaltungswünsche zu sammeln, zu beraten und als Reformentwurf zu formulieren, der dann dem formellen Verfassungsänderungsverfahren unterzogen werden sollte. Hier offenbart sich freilich auch eine gravierende Schwäche dieser Form von direkter Demokratie, da am Ende eben doch formelle Verfahren eingehalten werden müssen, in denen die regulären repräsentativen Organe dominieren und auch in der Lage sind, die Verfassungsreform zu blockieren. Mit anderen Worten: So eindrucksvoll die extrakonstitutionellen Formen direkter Demokratie bei Verfassungsreformprozessen auch erscheinen mögen, entfalten sie nur dann Bedeutung, wenn sie in die förmlichen Verfassungsänderungsverfahren eingepasst werden und in diesen erfolgreich sind. Solange dieses Abhängigkeitsverhältnis gewahrt bleibt, kann in ihnen auch kein Widerspruch zu förmlichem Verfassungsrecht gesehen werden. Vielmehr beteiligen sich Bürger hier – sei es im Schoße eines Konvents, sei es unmittelbar – im Rahmen allgemein gewährleisteter Grundrechte wie Kommunikations-, Versammlungs- und Vereinsfreiheit. Anders wäre es freilich, würden diese nicht-förmlichen Verfahren als geeignet angesehen, das förmliche Verfassungsänderungsverfahren zu ersetzen oder zu umgehen. Letzteres wäre aus verfassungsrechtlicher – demokratischer wie rechtsstaatlicher – Sicht klar abzulehnen: Zum einen widerspräche es dem Willen des demokratisch legitimierten Verfassungsgesetzgebers, ein anderes Verfahren der Verfassungsänderung zu praktizieren als das in der Verfassung selbst verankerte. Zum anderen erschiene es willkürlich, der Rechtssicherheit, die eine verfassungsrechtliche Verfassungsänderungsregel bietet, ein Modell des ungeregelten *constitutional crowdsourcing* entgegenzusetzen.

Zusammengefasst lässt sich daher sagen, dass direkte Demokratie innerwie außerhalb der Verfassung eine Rolle spielen kann. Konstitutionalisierte direkte Demokratie äußert sich insbesondere in Bestimmungen über Plebiszite, teils aber auch in anderen ausdrücklich verfassungsrechtlich

38 Burgess und Keating, »Occupy the Social Contract!« (Fn. 36); Oddsdóttir, »Iceland« (Fn. 36).

geregelten Elementen, die der direkten Demokratie zugeordnet werden können. Direkte Demokratie kann aber auch in der präkonstitutionellen Phase verwirklicht werden, in der es eben noch keine Verfassung gibt, welche das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie regeln könnte. Was extrakonstitutionelle Elemente direkter Demokratie anbelangt, so können diese auf Grund allgemeiner Grundrechte zwar zulässig sein, finden ihre Grenzen jedoch wiederum im Verfassungsrecht: Insbesondere dürfen förmliche Verfassungsänderungsverfahren nicht auf Grund behaupteter demokratischer Legitimation durch *constitutional crowdsourcing* umgangen oder außer Kraft gesetzt werden.

3. Direkte Demokratie in den europäischen Bundes- und Regionalstaaten

3.1. Allgemeines

Besondere Fragestellungen ergeben sich im Hinblick auf diejenigen Verfassungen europäischer Bundes- und Regionalstaaten, welche die direkte Demokratie mit dem territorialen Mehrebenensystem verknüpfen. In diesem Zusammenhang stellen sich mehrere Forschungsfragen: Erstens ist zu untersuchen, wie das Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie in der jeweiligen nationalen Verfassung ausgeprägt ist und ob die Verfassungen entsprechende Regelungen für alle Ebenen enthalten. Zweitens ist zu klären, ob die einschlägigen Verfassungen diesbezüglich weitgehend Gemeinsamkeiten aufweisen. Drittens gilt es auszuwerten, ob bundes- oder regionalstaatliche Verfassungen besondere Habitate direkter Demokratie darstellen.

Für den Vergleich ausgewählt werden die nationalen Verfassungen der europäischen Bundesstaaten Belgien, Deutschland, Österreich und Schweiz sowie die bundesstaatsähnlichen Regionalstaaten Spanien, Italien und – mit Abstrichen – das Vereinigte Königreich. Vernachlässigt werden asymmetrisch regionalistische Einheitsstaaten wie Dänemark, Finnland und Portugal sowie Russland und Bosnien-Herzegowina als ausgesprochen atypische Fälle eines Bundesstaats.

3.2. *Verfassungsvergleich*

In Belgien sieht die Bundesverfassung überhaupt nur direktdemokratische Regelungen für die regionale³⁹ und subregionale⁴⁰ Ebene – d.h. weder für die Bundesebene noch die Sprachgemeinschaften – vor. Es handelt sich um nicht-verbindliche Volksbefragungen, die jeweils in Angelegenheiten, die ausschließlich die Regionen oder subregionalen Einheiten betreffen, abgehalten werden. Petitionen dürfen an die öffentlichen Behörden, nicht aber persönlich an das Parlament gerichtet werden.

In Deutschland sieht Art. 20 Abs. 2 GG u.a. vor, dass die vom Volk ausgehende Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird, während Art. 146 GG auf die Möglichkeit einer durch das Volk frei zu entscheidenden neuen Verfassung hinweist. Für die Gemeinden erwähnt Art. 28 Abs. 1 GG, dass in diesen an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten kann. Volksbefragungen und verbindliche Volksentscheide finden sich ausdrücklich in Art. 29 GG im Zusammenhang mit verschiedenen Arten territorialer Änderung verankert: Beide Plebiszite beziehen sich auf die Länder (allenfalls Teilgebiete der Länder); ebenso die Sonderbestimmung über eine Volksbefragung gem. Art. 118 GG. Das Petitionsrecht ist gem. Art. 17 GG jedermann gewährleistet. Darüber hinaus besteht Verfassungsautonomie der Länder, die direkte Demokratie auf Landesebene zu regeln, was diese in ihren Landesverfassungen auch in durchaus beachtlichem Ausmaß – bis hin zur Möglichkeit der Volksgesetzgebung – getan haben.⁴¹ Auch die Regelung der direkten Demokratie auf Gemeindeebene fällt in die Landeskompentenz.⁴²

In Österreich normiert die Bundesverfassung zwar verschiedene direktdemokratische Elemente für die Bundesebene – darunter Volksabstimmungen, Volksbegehren, Volksbefragungen, das Petitionsrecht sowie Be-

39 Art. 39bis belgische Verfassung.

40 Art. 41 Abs. 5 belgische Verfassung.

41 Vgl. z.B. Veith Mehde, »Art. 28 GG«, in Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz: Kommentar* (C.H. Beck, 2016), Rz. 64; Peter Badura, »Die parlamentarische Demokratie«, in Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts Band II: Verfassungsstaat* (3. Aufl., C.F. Müller, 2004), Rz. 44; Karl-Peter Sommermann, »Art. 20 GG«, in Christian Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz: Band 2* (5. Aufl., Vahlen, 2005), Rz. 77.

42 Peter M. Huber, »Die Vorgaben des Grundgesetzes für kommunale Bürgerbegehren und Bürgerentscheide«, (2001) 126 *AÖR* 165, 165 sowie 169 bei Fn. 23; Mehde, »Art. 28 GG« (Fn. 41), Rz. 64ff.

stimmungen über die Laiengerichtbarkeit –,⁴³ ohne jedoch für die direkte Demokratie auf Landesebene ausdrückliche Regelungen vorzusehen. Der Landesgesetzgeber wird in Art. 117 Abs. 8 B-VG ermächtigt, in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorzusehen.⁴⁴ Für die Landesebene steht es dem Landesverfassungsgesetzgeber im Rahmen seiner allgemeinen Verfassungsautonomie frei, Elemente der direkten Demokratie vorzusehen, sofern diese nicht das Regel-Ausnahme-Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie durchbrechen; dies hat im Fall der Vorarlberger »Volksgesetzgebung« zur Aufhebung einer landesverfassungsrechtlichen Bestimmung durch den österreichischen Verfassungsgerichtshof geführt.⁴⁵

Den nicht nur innerhalb der hier untersuchten Staaten, sondern auch weltweit bedeutendsten Fall einer mit Elementen direkter Demokratie reich versehenen Verfassung stellt die schweizerische Bundesverfassung dar. Verschiedenste – hier nicht näher darzustellende – Plebiszite, darunter auch Verfahren der Volksgesetzgebung, sind auf Bundesebene vorgesehen.⁴⁶ Für die Kantonebene sieht Art. 51 schweizerische Bundesverfassung vor, dass Kantonsverfassungen der Zustimmung der Kantonsbürger bedürfen, wenn sie erlassen werden, dass aber auch ihre Änderung durch das Volk verlangt werden kann. Die »betroffene Bevölkerung« in den Kan-

43 Vgl. im Überblick dazu Anna Gamper, »Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen«, in Georg Lienbacher und Erich Pürgy (Hrsg.), *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise* (Jan Sramek, 2014), 105ff.

44 Vgl. aus der Fülle an Literatur z.B. Peter Oberndorfer und Katharina Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden«, in Katharina Pabel (Hrsg.), *Das österreichische Gemeinderecht* (Manz, 2015), Rz. 1ff.

45 VfSlg 16.241/2001. Vgl. zu dieser Entscheidung nur Gamper, »Parlamentarische Rechtsetzung«, 114ff; Peter Bußjäger, »Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg«, in Peter Bußjäger, Alexander Balthasar und Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs* (new academic press, 2014), 156ff; Theo Öhlinger, »Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen – Zur aktuellen Diskussion über einen Ausbau direktdemokratischer Verfahren der Gesetzgebung«, (2012) 23–24 *ÖJZ* 1054; Harald Eberhard, »Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Ausgestaltungsmöglichkeiten«, in Lienbacher und Pürgy (Hrsg.), *Parlamentarische Rechtsetzung* (Fn. 43), 130ff.

46 Ulrich Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (9. Aufl., Schulthess, 2016), 413ff; Eva Maria Belser, Bernhard Waldmann und René Wiederkehr, *Staatsorganisationsrecht* (Schulthess, 2017), 122f; Etienne Grisel, »Les droits populaires au niveau fédéral«, in Daniel Thürer, Jean-François Aubert und Jörg Paul Müller (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz* (Schulthess, 2001), 383ff.

tonen hat weiters das Zustimmungrecht bei Bestands- und Gebietsveränderungen der Kantone.⁴⁷ Darüber hinaus besteht weite Autonomie der Kantone dahingehend, Elemente der direkten Demokratie auf Kantons- und Gemeindeebene verfassungs- und einfachgesetzlich vorzusehen,⁴⁸ was auch überall geschehen ist; insbesondere handelt es sich dabei um verschiedene Arten von Plebisziten, aber auch um andere Elemente, wie z.B. auf Gemeindeebene die Bürgerversammlung.

Die italienische Verfassung verankert ausdrückliche direktdemokratische Elemente für alle Ebenen: Art. 102 Abs. 3 italienische Verfassung (itVerf) delegiert die Regelung der Bürgerbeteiligung in der Gerichtsbarkeit an den Gesetzgeber, jedem Bürger steht gem. Art. 50 itVerf das Petitionsrecht an das Parlament zu. Art. 138 itVerf regelt das Vetoreferendum bei Verfassungsänderungen, Art. 75 itVerf die abrogative Volksabstimmung; in beiden Fällen können 500 000 Wahlberechtigte eine Volksabstimmung grundsätzlich erzwingen. Zentralstaatliche Referenden (*»referendum statale«*) sind gem. Art. 117 Abs. 2 lit. f itVerf eine ausschließliche Kompetenz des Zentralstaats, was bereits zeigt, dass es auch Referenden auf anderen Ebenen geben darf, deren Regelung und Durchführung nicht in die zentralstaatliche Kompetenz fallen. Für die Regionen mit Normalstatut verfügt Art. 123 Abs. 1 itVerf auch explizit, dass das jeweilige regionale Statut Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen über Angelegenheiten der regionalen Gesetzgebung und Verwaltung regelt.⁴⁹ Das Statut selbst kann gem. Art. 123 Abs. 3 itVerf vor seiner Erlassung einer regionalen Volksabstimmung u.a. dann unterzogen werden, wenn ein Fünftel der Wahlberechtigten der betreffenden Region dies verlangt. Auch die Statute der Sonderregionen – die eigene Verfassungsgesetze darstellen – sehen für die Sonderregionen die Kompetenz vor, regionale Referenden zu regeln und durchzuführen.⁵⁰ Art. 132 Abs. 1 itVerf verlangt dann, wenn durch ein Verfassungsgesetz Regionen zusammengelegt oder neue Regio-

47 Art. 53 Abs. 2 und 3 schweizerische Bundesverfassung.

48 Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 46), 317 und 414ff; Belsler, Waldmann und Wiederkehr, *Staatsorganisationsrecht* (Fn. 46), 123f; Grisel, *»Les droits populaires«* (Fn. 46), 397ff.

49 Vgl. im Überblick auch Cristina Fraenkel-Haerberle, *»Italian Regionalism: Participation and Plebiscitary Models«*, in Fraenkel-Haerberle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation* (Fn. 4), 235ff.

50 Art. 47 Abs. 2, 5 und 6, Art. 60 Sonderstatut Trentino-Südtirol; Art. 12 Abs. 2, 4 und 5, Art. 27 und 33 Sonderstatut Friaul-Julisch-Venetien; Art. 15 Abs. 2, 4 und 5, Art. 28 und 43 Abs. 2 Sonderstatut Sardinien; Art. 15 Abs. 2, 4 und 5, Art. 27 Abs. 2 Sonderstatut Aostatal; Art. 12, 13bis und 17bis Sonderstatut Sizilien.

nen gegründet werden sollen, dass der dieses Verfassungsgesetz beantragende Vorschlag von Gemeinderäten durch eine Volksabstimmung in den betroffenen Regionen unterstützt worden sein muss.⁵¹ Art. 132 Abs. 2 it-Verf sieht eine Volksabstimmung auf Provinz- oder Gemeindeebene auch für den Fall vor, dass eine Provinz oder Gemeinde durch Gesetz einer anderen Region als bisher zugehörig erklärt werden will.

Die spanische Verfassung enthält ebenfalls verschiedene Bestimmungen über direkte Demokratie auf mehreren Ebenen: Allgemein formuliert Art. 9 Abs. 2 spanische Verfassung (spanVerf), dass die Beteiligung aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben durch den Staat erleichtert werden soll, was in Art. 23 spanVerf durch das Recht der Bürger, sich – unter anderem – direkt an öffentlichen Angelegenheiten zu beteiligen, noch verstärkt wird. Art. 125 spanVerf berechtigt die Bürger zudem zu Popularklagen und Beteiligung in der Gerichtsbarkeit. Art. 92 Abs. 3 spanVerf ermächtigt den organischen Gesetzgeber, Bestimmungen zu Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen zu erlassen, und gibt dafür gewisse Grundsätze vor, während der einfache Gesetzgeber u.a. verpflichtet wird,⁵² direkte Beteiligungs- und Auskunftsrechte der Bürger in Verwaltungsangelegenheiten zu regeln. Obligatorisch ist ein Vetoreferendum bei Totaländerungen der Verfassung, fakultativ bei anderen Verfassungsänderungen.⁵³ Volksabstimmungen in den betroffenen Provinzen können dazu abgehalten werden, eine progressive Kompetenzerweiterung der Autonomen Gemeinschaften vor Ablauf der sonst dafür vorgesehenen fünfjährigen Frist voranzutreiben.⁵⁴ Werden die Autonomiestatute nach ihrer Erlassung geändert, muss dafür u.a. eine Volksabstimmung in der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft durchgeführt werden.⁵⁵ Die Genehmigung der »Konsultation des Volkes im Wege von Referenden« stellt gem. Art. 149 Abs. 1 Z. 32 spanVerf eine ausschließliche Kompetenz des Zentralstaats dar, was vom Verfassungsgerichtshof in Verbindung mit Art. 92 Abs. 3 spanVerf zunächst sehr restriktiv interpretiert, zuletzt aber wieder etwas weiter gesehen wurde.⁵⁶ Abgesehen davon,

51 Vgl. auch Art. XI der Übergangs- und Schlussbestimmungen der italienischen Verfassung.

52 Art. 105 spanVerf.

53 Art. 167 Abs. 3 und Art. 168 Abs. 3 spanVerf.

54 Art. 151 spanVerf.

55 Art. 152 Abs. 2 spanVerf.

56 Vgl. etwa noch die Entscheidungen STC 31/2010 sowie STC 137/2015 und dagegen die Entscheidung STC 51/2017, wonach den Autonomen Gemeinschaften subsidiäre Kompetenzen im Bereich regionaler Referenden zukämen.

dass zwischen der Regelung solcher Referenden, der individuellen Genehmigung der Abhaltung sowie der Durchführung eines solchen differenziert werden müsste, hat sich auch die Regelung so genannter nicht-referendumsmäßiger Befragungen als riskant erwiesen: So hob der spanische Verfassungsgerichtshof 2015 jene Bestimmungen eines katalanischen Gesetzes auf, die seiner Ansicht nach zu referendumsähnlich waren;⁵⁷ 2017 wurden vom Verfassungsgerichtshof Bestimmungen eines weiteren einschlägigen katalanischen Gesetzes als verfassungswidrig aufgehoben.⁵⁸ Die spanische Verfassung enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen zu direkter Demokratie auf subregionaler Ebene, deren Regelung wird jedoch in den Autonomiestatuten großteils – d.h. mit Ausnahme des Referendums – den Autonomen Gemeinschaften zugewiesen.

Im Vereinigten Königreich stellt sich die Rechtslage insofern anders dar, als einerseits eine »geschriebene« Verfassung fehlt, andererseits die Doktrin der Souveränität des Westminster-Parlaments verhindert, dass Referenden – gleich auf welcher territorialen Ebene – das Parlament binden können.⁵⁹ Dessen ungeachtet wurden etliche *Acts of Parliament* erlassen, die Volksbefragungen – anders kann der Begriff des Referendums hier nicht verstanden werden –⁶⁰ in bestimmten Angelegenheiten regelten;⁶¹ etliche Volksbefragungen wurden in weiterer Folge abgehalten.⁶² Auch die *Devolution Acts* enthalten Bestimmungen über regionale Referenden, darunter auch Kompetenztatbestände, mit denen deren Regelung und Durchführung der jeweiligen Region übertragen werden.⁶³

57 STC 31/2015. Vgl. dazu noch Abschnitt 4 dieses Beitrags.

58 STC 51/2017. Vgl. dazu noch Abschnitt 4 dieses Beitrags.

59 Dazu schon Gamper, »Mehr direkte Demokratie?« (Fn. 4), 187. Vgl. auch Sara Parolari und Jens Woelk, »The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience, or First Step to Revitalize Democracy?«, in Fraenkel-Haeberle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation* (Fn. 4), 280f.

60 Dazu schon Gamper, »Mehr direkte Demokratie?« (Fn. 4), 186ff.

61 Vgl. aus einer Fülle an Gesetzen nur z.B. den Representation of the People Act 1983, Referendums (Scotland and Wales) Act 1997, Greater London Authority (Referendum) Act 1998, Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, European Union Referendum Act 2015 u.v.a.m.

62 Vgl. Parolari und Woelk, »Referendum in the United Kingdom« (Fn. 59), 265ff; Tierney, »Whose Political Constitution?« (Fn. 27), 2189.

63 Vgl. Art. 63A Abs. 3 und Art. 5A des Anhangs 5 Scotland Act 1998, Art. A1 Abs. 3, Art. 64, Art. 103–105 und Anhang 6 Government of Wales Act 2006, Art. 1 Northern Ireland Act 1998. Zu den Referenden, die vor Erlassung der Devolution Acts durchgeführt wurden, Parolari und Woelk, »Referendum in the United Kingdom« (Fn. 59), 268ff.

3.3. Ergebnisse

Alle verglichenen Verfassungen sehen Elemente direkter Demokratie vor. Einzig das Vereinigte Königreich stellt einen Sonderfall dar, weil es keine »geschriebene« Verfassung gibt, in der diese Elemente verankert sind. Unter den anderen Verfassungen erweist sich die belgische als diejenige, die direkte Demokratie sowohl in quantitativer als auch qualitativer Hinsicht am schwächsten ausgestaltet: Bemerkenswerter Weise sind jedoch die in der Verfassung erwähnten Plebiszite, nämlich Volksbefragungen, nur auf regionaler und lokaler Ebene gewährleistet, nicht hingegen für die Bundesebene oder die Sprachgemeinschaften.

Strukturelle Übereinstimmung zwischen den originär-bundesstaatlichen Verfassungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz zeigt sich dahingehend, dass diese Verfassungen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – Bestimmungen über die direkte Demokratie auf Bundesebene enthalten, zur Regelung der direkten Demokratie auf regionaler und lokaler Ebene im Wesentlichen den regionalen Gesetzgeber ermächtigen, der dabei freilich an unterschiedlich weitgehende Homogenitätsstandards gebunden ist. In Österreich ist dieses Prinzip weitaus strenger als in Deutschland und der Schweiz ausgeprägt, was zur Folge hat, dass die Innovationskraft der österreichischen Länder, direkte Demokratie auf regionaler oder lokaler Ebene anders als auf Bundesebene zu regeln, stark beschränkt ist. Die verfassungsrechtliche Gewichtung der direkten Demokratie in der Schweiz ist – auf welcher territorialen Ebene auch immer – eindeutig stärker als diejenige in Deutschland oder Österreich.

Tendenziell in eine ähnliche Richtung geht die italienische Verfassung, die ausdrückliche Regelungen über verschiedene, insbesondere plebiszitäre, Elemente der direkten Demokratie für alle Ebenen enthält und sogar eine ausdrückliche kompetenzrechtliche Regelungsgrundlage dafür schafft, dass sowohl die Regionen mit Normalstatut als auch die Sonderregionen für regionale Plebiszite zuständig sind. Davon unterscheidet sich die spanische Verfassung deutlich, die zwar nicht wenige direktdemokratische Elemente enthält, regionale Referenden aber nach der Auslegung des spanischen Verfassungsgerichtshofes der (zumindest grundsätzlichen) Regelung und Genehmigung der zentralstaatlichen Ebene vorbehält.

Übereinstimmung zwischen den untersuchten Verfassungen besteht dahingehend, dass die Verfassungen direkte Demokratie auf regionaler und lokaler Ebene jedenfalls zulassen, wenngleich das Ausmaß sehr unterschiedlich ist; die Ausgestaltung direkter Demokratie auf lokaler Ebene wird regelmäßig der regionalen Gesetzgebung überlassen. Bei den meisten der verfassungsrechtlich ausdrücklich geregelten direktdemokratischen

Elemente handelt es sich um Plebiszite, was den bisherigen Befund des inhaltlichen Kerns direkter Demokratie bestätigt. Auffällig ist, dass sich viele der verfassungsrechtlichen Regelungen über Plebiszite auf territoriale Änderungen im Mehrebenensystem wie die Neueinrichtung, Fusionierung oder Gebietsveränderung von Regionen beziehen und dass auch die damit verwandte Frage der Sezession von Regionen zuletzt immer wieder Thema regionaler Plebiszite war, worauf noch einzugehen ist.⁶⁴

Stellt man diesen Befund jenen Verfassungen gegenüber, die – wie die Mehrheit der europäischen Verfassungen – einheitsstaatlich konzipiert sind, zeigt sich, dass das Gros der hier untersuchten Verfassungen jedenfalls zu jenem Verfassungstypus gehören, der besonders viel direkte Demokratie vorsieht. Dies betrifft teilweise die Bundesesebene, wie im Falle der Schweiz, abgeschwächt auch Italiens; vor allem aber ergibt sich dies daraus, dass die Möglichkeit direkter Demokratie nicht nur auf einer einzigen, sondern mehreren territorialen Ebenen – in teilweise variablen Formen – angesiedelt wird. Auch wenn der Vergleich mit einheitsstaatlichen Verfassungen hinsichtlich direkter Demokratie auf nationaler, z.T. auch lokaler Ebene nicht nur Unterschiede ergibt – man denke nur an die dem direkten Demokratiemodell der Schweiz am stärksten angelehnte liechtensteinische Verfassung –, so schafft das Mehrebenenmodell die Möglichkeit einer zusätzlichen Anreicherung direkter Demokratie auf regionaler Ebene, die nach einheitsstaatlichen Verfassungen nicht besteht.⁶⁵ Gleichzeitig wird das Innovationspotential direkter Demokratie größer, da die »Artenvielfalt« der direkten Demokratie nicht nur dadurch gewährleistet wird, dass die zentralen Verfassungen selbst unterschiedliche Formen für die verschiedenen Ebenen vorsehen, sondern dass sie zugleich auch den regionalen Verfassungen und Gesetzen innerhalb eines mehr oder weniger weiten Rahmens gestatten,⁶⁶ direkte Demokratie auf regionaler und lokaler Ebene jeweils – auch zwischen den Regionen – unterschiedlich zu regeln.⁶⁷ Föderalismus und Regionalismus begünstigen direkte Demokra-

64 Vgl. dazu noch Abschnitt 4 dieses Beitrags.

65 Das bloße Vorhandensein einer lokalen Ebene, wie sie fast allen Staaten (außer Mikrostaaten) immanent ist, zählt dazu nicht; vgl. auch Allegretti, »Participatory Democracy« (Fn. 4), 207.

66 So auch der Befund des spanischen Verfassungsgerichtshofs in STC 51/2017: »*En suma, el referéndum de ámbito inferior al estatal no es un instrumento anómalo o extraño en los Estados de estructura compuesta de nuestro entorno. No obstante, como toda institución jurídica, su utilización tiene que respetar las formas y los límites que establezcan la Constitución y las normas que esta prevea.*«

67 Vgl. auch Gamper, »Forms of Democratic Participation« (Fn. 4), 82f.

tie daher insofern, als die dem Mehrebenensystem immanente gegliederte Demokratie demokratische Modelle auf mehreren Ebenen und daher potentiell auch die Wahl unterschiedlicher Modelle einschließlich der Entwicklung experimenteller Demokratieformen⁶⁸ ermöglichen kann.⁶⁹ Darüber hinaus stellt das Nebeneinander von repräsentativer und direkter Demokratie eine Form der inneren Gewaltenteilung – insbesondere in der Gesetzgebung, in geringerem Ausmaß aber auch in den anderen Staatsfunktionen – dar,⁷⁰ die sich mit dem an sich gewaltenteilungsfreundlichen Föderalismusmodell besonders gut kombinieren lässt.⁷¹ Differenzierter zu beurteilen ist m.E. die an sich richtige Einschätzung,⁷² dass direkte Demokratie in kleineren Einheiten eher zur Entfaltung kommt und daher Mehrebenensysteme diese begünstigen:⁷³ Zum einen geht es hier insbesondere um die bürgernahe lokale Ebene, die aber auch in Einheitsstaaten existiert. Zum anderen kann es für Bürger eher interessant sein, gerade an der Willensbildung auf höherer Ebene zu partizipieren, weil dort fundamentalere Entscheidungen getroffen werden; Regionen als Schnittstelle zwischen nationaler und lokaler Ebene sind dafür allerdings auch grundsätzlich geeignet. Insgesamt erweisen sich die europäischen Bundes- und bundesstaatsähnlichen Regionalstaaten durchaus als günstige Habitate direkter Demokratie.

68 Peter Bußjäger, *Föderale Systeme* (Jan Sramek, 2016), 80.

69 In diese Richtung auch Allegretti, »Participatory Democracy« (Fn. 4), 210. Zum Verhältnis von Demokratie und Föderalismus allgemein Arthur Benz und Jared Sonnicksen, »Federalism and Democracy: Compatible or at Odds with One Another? Re-Examining a Tense Relationship«, 15ff, sowie Sabine Kropp, »Federalism, People's Legislation and Associative Democracy«, 48ff, beide in Fraenkel-Haebler et al. (Hrsg.), *Citizen Participation* (Fn. 4).

70 Dazu Gamper, *Staat und Verfassung* (Fn. 35), 171; Walter Haller, Alfred Kölz und Thomas Gächter, *Allgemeines Staatsrecht* (5. Aufl., Nomos, 2013), 207.

71 Ähnlich auch Palermo, »Participation, Federalism and Pluralism« (Fn. 4), 44f, der auf das gemeinsame pluralistische Konzept von Föderalismus und partizipativer Demokratie verweist.

72 Vgl. Allegretti, »Participatory Democracy« (Fn. 4), 210ff. Auch in den Erwägungsgründen der Präambel der Charta der lokalen Selbstverwaltung heißt es: »*Considering that the right of citizens to participate in the conduct of public affairs is one of the democratic principles that are shared by all member States of the Council of Europe; Considering that it is at local level that this right can be most directly exercised*«.

73 Abwägend auch Bußjäger, *Föderale Systeme* (Fn. 68), 79f; Peter Bußjäger, »Plebisziäre Demokratie im Mehrebenensystem? Zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen«, in Karl Weber und Norbert Wimmer (Hrsg.), *Vom Verfassungsstaat am Scheideweg: Festschrift für Peter Perenthaler* (Springer, 2005), 99.

4. Grenzen direkter Demokratie: Die Sezessionsreferenden

Ungeachtet dieses allgemeinen Befundes soll abschließend am Beispiel dreier Fälle untersucht werden, welche Grenzen direkter Demokratie auch in Mehrebenensystemen gesetzt sind.

Diese Fälle betreffen diejenigen regionalen Referenden, die in Schottland, Katalonien und Venetien zur Frage einer möglichen Unabhängigkeit der jeweiligen Region abgehalten wurden. Vorab ist festzuhalten, dass es in diesen Fällen überwiegend nicht um rechtlich verbindliche Volksabstimmungen ging: Geplant bzw. in Schottland und Katalonien sogar durchgeführt wurden vielmehr unverbindliche Volksbefragungen,⁷⁴ lediglich das »zweite« katalanische Referendum vom 1. Oktober 2017 sollte dezisiven Charakter haben.⁷⁵ Gleichwohl können auch Volksbefragungen politisch großen Druck erzeugen⁷⁶ und auf diese Weise *de facto* »verbindlich« werden. Im Falle Schottlands lag sogar eine politische Vereinbarung der Regierungen Schottlands und des Vereinigten Königreichs (*Edinburgh Memorandum*)⁷⁷ vor, in der sich beide Seiten darauf verständigten, das Ergebnis des Referendums, wie auch immer es ausfiele, zu respektieren.⁷⁸

Größere strukturelle Ähnlichkeit in der verfassungsrechtlichen Analyse dieser Fälle gibt es zwischen Katalonien und Venetien, von dem sich der schottische Fall deutlich abhebt. Auf Basis des erwähnten *Edinburgh Memorandum* wurde durch eine *Order in Council*⁷⁹ nämlich ein eigener Kompetenztatbestand in die schottische Kompetenz übertragen, der Schottland – ungeachtet des nach wie vor dem Vereinigten Königreich vorbehaltenen Kompetenztatbestands »*Union of the Kingdoms of Scotland and England*« – dazu ermächtigt, binnen eines bestimmten Zeitraums die administrative Durchführung eines nur in Schottland stattfindenden Unabhängigkeitsre-

74 Genauer dazu Anna Gamper, »Regionalismus und Sezession«, in Walter Obwexer et al. (Hrsg.), *Integration oder Desintegration? Herausforderungen für die Regionen in Europa* (Nomos, 2017), 77ff.

75 Vgl. Art. 1 und Art. 4 Abs. 3 des inzwischen als verfassungswidrig erklärten (STC 114/2017) katalanischen Gesetzes Nr. 19 vom 6. September 2017.

76 So etwa im Zusammenhang mit dem österreichischen »Demokratiepaket 2013« die Annahme von Clemens Jabloner, »Schrankenloses Plebiszit?«, in Öhlinger und Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie* (Fn. 4), 303f.

77 »Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland«, www.gov.scot/Resource/0040/00404789.pdf (abgerufen am 17. Juli 2017).

78 Ebd., 1.

79 The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013, SI 2013/242.

ferendums zu regeln.⁸⁰ Von dieser Kompetenz wurde mit dem *Scottish Independence Referendum Act* auch Gebrauch gemacht. Nach dem Ausgang des Referendums – in dem sich eine Mehrheit der Stimmberechtigten für den Verbleib im Vereinigten Königreich aussprach – wurden mit dem *Scotland Act 2016* Schottland weitere Kompetenzen eingeräumt, das Recht der Schotten auf eine Volksbefragung im Falle einer zukünftigen Beseitigung des regionalen Parlaments und der regionalen Regierung verankert sowie die *Sewel Convention* positiviert.⁸¹ Der neuerlich vorgetragene Wunsch der schottischen Regierung nach einem weiteren Unabhängigkeitsreferendum auf Grund des »Brexit« wurde mittlerweile vertagt;⁸² eine Kompetenzgrundlage für ein zweites Referendum findet sich bislang ohnehin nicht. Darüber hinaus wäre, selbst wenn ein weiteres Referendum abgehalten würde und sich eine Mehrheit der Stimmberechtigten für die Unabhängigkeit Schottlands ausspräche, das Parlament des Vereinigten Königreichs rechtlich nicht gebunden, ein Unabhängigkeitsgesetz zu erlassen.⁸³

Katalonien erließ 2014 ein Gesetz über die Durchführung einer nicht-referendumsmäßigen Volksbefragung,⁸⁴ dessen Bestimmungen teilweise durch den spanischen Verfassungsgerichtshof aufgehoben wurden: Es handle sich um ein Gesetz, das »allgemeine Konsultationen« in einer referendumsartigen Weise regle, was rechtlich nur dem spanischen (organischen) Gesetzgeber zukäme.⁸⁵ Ebenso wurde ein auf diesem Gesetz beruhendes Dekret⁸⁶ aufgehoben.⁸⁷ Auch die faktische Durchführung der auf einer Homepage⁸⁸ angekündigten »Umfrage« am 9. November 2014 wurde vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannt.⁸⁹ In weiterer Folge erkannte der spanische Verfassungsgerichtshof auch noch verschie-

80 Vgl. Art. 5A des Anhangs 5 Scotland Act 1998 und dazu näher Gamper, »Regionalismus« (Fn. 74), 79f.

81 Näher Gamper, »Regionalismus und Sezession« (Fn. 74), 81ff.

82 So die Mitteilung der schottischen Ministerpräsidentin am 27. Juni 2017.

83 Näher Gamper, »Regionalismus und Sezession« (Fn. 74), 85f.

84 Gesetz Nr. 10 vom 26. September 2014.

85 STC 31/2015. Vgl. mittlerweile auch die partielle Aufhebung des katalanischen Gesetzes Nr. 4 vom 17. März 2010 durch die Entscheidung STC 51/2017 sowie STC 90/2017.

86 Dekret Nr. 129 vom 27. September 2014.

87 STC 32/2015.

88 Generalitat de Catalunya, »9N2014: Tu hi participes Tu decideixes«, (2014) www.participa2014.cat/es/index.html (abgerufen am 24. Juli 2017).

89 STC 138/2015.

dene Resolutionen des katalanischen Parlaments für verfassungswidrig,⁹⁰ darunter auch die Resolution vom 6. Oktober 2016,⁹¹ mit der eine verbindliche Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Kataloniens im Herbst 2017 angekündigt wurde. Letzteres Referendum fand am 1. Oktober 2017 statt; das dazu ermächtigende regionale Gesetz,⁹² damit zusammenhängende regionale Rechtsvorschriften⁹³ sowie die dem Referendum folgende Unabhängigkeitserklärung selbst⁹⁴ wurden als verfassungswidrig erklärt. Im seit Jahren schwelenden Verfassungskonflikt löste das Referendum eine dramatische politische Eskalation zwischen dem Zentralstaat und Katalonien aus, deren Ende noch nicht absehbar ist.

In Venetien – in dem 2014 eine umstrittene »private« Meinungsumfrage durchgeführt wurde, die eine Mehrheit für die Unabhängigkeit dieser Region ergab –⁹⁵ war 2014 ein Gesetz über eine Volksbefragung über eine Unabhängigkeit Venetiens erlassen worden,⁹⁶ das 2015 vom italienischen Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt wurde.⁹⁷ Der Verfassungsgerichtshof wiederholte dabei seine ständige Judikatur, wonach regionale Referenden, einschließlich Volksbefragungen, keine Angelegenheiten betreffen könnten, die auf Ebene der nationalen Verfassung zu entscheiden sein.⁹⁸ Die im erwähnten Gesetz geregelte Volksbefragung würde nicht nur dieser Judikatur widersprechen, sondern auch einen radikalen institutionellen Umsturz herbeiführen, der mit den Grundprinzipien der Einheit und Unteilbarkeit der Republik gem. Art. 5 der italienischen Verfassung unvereinbar sei.⁹⁹ Auch aus den Prinzipien des Pluralismus und der Autonomie sei keine Rechtfertigung für eine Volksbefragung über eine Sezession, die einen neuen Souverän schaffen würde, ableitbar, obwohl es sich dabei nur um eine Konsultation handle.¹⁰⁰ Selbst wenn eine

90 Vgl. den Überblick bei Gamper, »Regionalismus und Sezession« (Fn. 74), 87ff.

91 Vgl. Beschluss 306/XI des katalanischen Parlaments vom 18. Oktober 2016 und dazu die Entscheidung ATC 24/2017.

92 Vgl. nach der vorläufigen Suspendierung endgültig STC 114/2017.

93 Vgl. z.B. STC 120/2017, 121/2017, 122/2017, 124/2017.

94 ATC 144/2017.

95 Vgl. z.B. »Referendum indipendenza Veneto: 2 milioni di sì«, *RaiNews* (Treviso, 22. März 2014) www.rainews.it/dl/rainews/articoli/referendum-indipendenza-veneto-due-milioni-a-favore-a827fd1d-99d4-4b23-836c-c653559cc797.html (abgerufen am 24. Juli 2017).

96 Gesetz der Region Venetien Nr. 16 vom 19. Juni 2014.

97 Urteil Nr. 118/2015.

98 Vgl. z.B. Urteile Nr. 470/1992, 496/2000, 365/2007, 118/2015.

99 Urteil Nr. 118/2015.

100 Ebd.

Sezession sicherlich in Widerspruch zum Prinzip der Einheit der Republik stünde, ist zumindest aus dem Wortlaut der italienischen Verfassung nicht ableitbar, dass sie diese Einheit – und nicht bloß die republikanische Staatsform als solche – als ein unter Ewigkeitsklausel stehendes Prinzip versteht;¹⁰¹ dagegen hat der spanische Verfassungsgerichtshof¹⁰² beispielsweise ausdrücklich eingeräumt, dass die Sezession Kataloniens im Wege einer Totalrevision der spanischen Verfassung – die eine Volksabstimmung einschließt – ermöglicht werden könnte.

Sowohl aus der spanischen als auch der italienischen verfassungsgerichtlichen Judikatur ergeben sich im Grunde zwei Fragen: Die eine Frage ist, ob es einer Region kompetenzrechtlich zusteht, überhaupt Referenden – ob Volksabstimmungen oder Volksbefragungen – zu regeln und durchzuführen. Die andere Frage ist, ob es – wenn man die erste Frage bejaht – der Region auch inhaltlich zusteht, Angelegenheiten wie die Sezession der Region einem Referendum zu unterziehen. Die Haltung der italienischen Verfassung ist dabei insofern großzügiger als die spanische, als es Regionen, wie erwähnt, gem. Art. 123 Abs. 1 offensteht, Referenden über regionale Gesetze und regionale Verwaltungsakte statutarisch zu regeln. Der italienische Verfassungsgerichtshof gestattete sogar die regionalen Volksbefragungen über eine erweiterte Autonomie, die am 22. Oktober 2017 in der Lombardei und in Venetien stattfanden. Während er eine Bestimmung eines regionalen Gesetzes Venetiens, mit welcher dazu ermächtigt wurde, das Volk zur Transformation Venetiens in eine Region mit Sonderstatut zu befragen,¹⁰³ als verfassungswidrig erachtete, war die Fragestellung über eine erweiterte Autonomie für ihn verfassungskonform.¹⁰⁴ Auch wenn jedoch eine solche Autonomieerweiterung im Verfahren gem. Art. 116 Abs. 3 der italienischen Verfassung vorgenommen werden könnte und gerade kein Verfassungsgesetz, wie es ein Sonderstatut wäre, erforderte, ist m.E. damit noch nicht gesagt, dass auch eine regionale Volksbefragung über diese Frage stattfinden könnte. Art. 116 Abs. 3 normiert nämlich ein Verhandlungsverfahren über die erweiterte, letztlich durch ein zentrales Gesetz zu beschließende Autonomie, ohne eine regionale Volksbefragung zu erwähnen. Art. 123 Abs. 1 als allgemeine Bestimmung über Referenden auf regionaler Ebene sieht ebenfalls keine regionale Volksbefragung über zentrale Gesetze, sondern nur über regionale Gesetze und Verwaltungsakte

101 So aber Urteile Nr. 1146/1988, 118/2015.

102 Vgl. z.B. STC 259/2015, 114/2017.

103 Art. 2 Abs. 1 Z. 2, 3, 4 und 5 des Gesetzes der Region Venetien Nr. 15 vom 19. Juni 2014.

104 Urteil Nr. 118/2015.

vor. Der italienische Verfassungsgerichtshof erörterte diese Problemstellung indes nicht.

5. Schlussbemerkungen

Dass Mehrebenensysteme besondere Habitate direkter Demokratie bilden, kann *grosso modo* für die europäischen Bundes- und Regionalstaaten nachgewiesen werden. Gleichwohl zeigt sich an aktuellen Fallbeispielen, dass es Verknüpfungen von direkter Demokratie mit bestimmten Themen geben kann, in denen dieser Befund nicht zutrifft. In der Kombination förmlicher, unter Umständen auch dezisiver direkt-demokratischer Instrumente wie Plebisziten einerseits mit dem Sezessionsthema andererseits ergibt sich vielmehr eine neuralgische Schnittstelle, die Verfassungsgerichte immer wieder zu restriktiven Entscheidungen veranlasst: Wenn die Einheit des Staates und die Unteilbarkeit der Nation auf dem Spiel stehen, endet die direkte Demokratie – jedenfalls auf regionaler Ebene.¹⁰⁵

105 Sollte der Verfassungsgesetzgeber bereit sein, einer Region per Verfassungsänderung ihre Unabhängigkeit zu ermöglichen (vgl. dazu Abschnitt 4 dieses Beitrags), könnte dies unter Umständen die Durchführung nationaler Referenden erfordern.

Zur Einbettung von Foren deliberativer Demokratie in repräsentative Institutionen

Sabine Kropp

1. Einführung: Eine ungebrochene Popularität deliberativer Demokratie?

In den vergangenen Jahren sind in westlichen Demokratien zahlreiche Foren, Dialoge, Mediationsverfahren und sog. »Mini-Publics«¹ eingerichtet worden, um die Zivilgesellschaft stärker in Entscheidungsprozesse einzubeziehen und repräsentativen Institutionen durch eine breitere Partizipation eine höhere Legitimation zu verleihen. Im Wesentlichen zielen solche deliberativen Elemente auf eine Ergänzung von Verfahren, die in den Rahmen repräsentativer Institutionen eingebettet sind. Foren deliberativer Demokratie sind mittlerweile auf allen Ebenen und in zahlreichen Politikfeldern zu finden – neben den in anderen Kapiteln dieses Buches im Vordergrund stehenden Verfassungsprozessen z.B. im Bereich der Infrastrukturpolitik (Stromnetzdialoge), zur Befriedung lokaler Nutzungskonflikte² oder als von der Regierung initiiertes, anschließend teilweise von gesellschaftlichen Organisationen selbst durchgeführter und wissenschaftlich begleiteter Prozess, in dem die Bürger in verschiedenen Politikfeldern ihre Vorstellungen von einem »guten« Leben diskutieren sollen.³ Manche Untersuchungen heben die deliberative Qualität des Schweizerischen »Vernehmlassungsverfahrens«, insbesondere in den italienischsprachigen Kantonen hervor,⁴ andere wiederum sehen auch in der Komitologie der

1 Vgl. hierzu Kimmo Grönlund, André Bächtiger und Maija Setälä (Hrsg.), *Deliberative Mini-Publics: Involving Citizens in the Democratic Process* (ECPR Press, 2014).

2 Vgl. z.B. den sog. Berliner »Bello-Dialog« zur Ausarbeitung eines Hundegesetzes, www.berlin.de/sen/verbraucherschutz/aufgaben/tierschutz/hundehaltung/bello-dialog-541321.php (abgerufen am 21. November 2017).

3 www.gut-leben-in-deutschland.de/static/LB/index.html (abgerufen am 2. November 2017).

4 Stefan Neubert, »Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich«, (2008) 2 *LeGes* 271; Thomas Sägger, »The Consultation Procedure in Switzerland«, (2004) 3 *LeGes* 113.

EU-Kommission deliberative Elemente verwirklicht.⁵ Einige Autoren weisen wiederum darauf hin, dass eine Massendeliberation bessere und repräsentativere Ergebnisse erzeuge als eine Debatte in kleineren Foren mit weniger Teilnehmern.⁶

Allein die große Zahl an solchen – höchst unterschiedlichen – Foren wirft indessen die Frage auf, welche Funktion ihnen in Entscheidungsprozessen zugeordnet wird, welche Bedeutung ihnen in der Realität zukommt, und welche realen Effekte sie im Institutionensystem erzeugen. Einschränkend sei vorausgeschickt, dass bei Weitem nicht alle diese Foren den strengen Maßstäben deliberativer Demokratie genügen, auch wenn sie im weiteren Sinne solchen Partizipationsformen zugerechnet werden. Die Erscheinungsformen deliberativer Demokratie und die Art und Weise, wie solche Foren durchgeführt werden, sind so vielfältig, dass ihre systematische Erfassung und vollständige Auswertung unmöglich sind. Die nachfolgende Darstellung nimmt angesichts dessen einige inhaltliche Einschränkungen vor. Sie konzentriert sich mit Blick auf die thematische Ausrichtung des vorliegenden Bandes auf solche Ansätze, die ein partizipatorisches Anliegen verfolgen, d.h. in emanzipatorischer Stoßrichtung »mehr« Demokratie realisieren möchten,⁷ und diskutiert abschließend, inwiefern die in der Theorie strengen Maßstäbe an die Verfahrensgestaltung für eine Bewertung real existierender deliberativer Foren geeignet sind. Der Text blendet im Folgenden die epistemisch ausgerichteten, wissensbasierten Formen der Politikgestaltung weitgehend aus, da sie auf ein anderes Untersuchungsfeld führen – auf das der Wechselbeziehungen zwischen Politik und Wissenschaft.

5 Annette E. Töller, *Komitologie: Theoretische Bedeutung und praktische Arbeitsweise von Durchführungsausschüssen in der Europäischen Union am Beispiel der Umweltpolitik* (Budrich, 2002).

6 Vgl. James S. Fishkin und Robert C. Luskin, »Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion«, (2005) 40 *Acta Politica* 284; Marlène Gerber und Sean Müller, »When the People Speak – and Decide: Deliberation and Direct Democracy in the Citizen Assembly of Glarus, Switzerland«, (2018) 43(3) *Policy & Politics* 371-390.

7 Vgl. grundlegend: Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (Suhrkamp, 1990); Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (4. Aufl., Suhrkamp, 1994); Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie* (Suhrkamp, 1999).

Zunächst werden einige zentrale Grundideen deliberativer Demokratie knapp zusammengefasst.⁸ Da der Literaturstand hierzu breit aufgefächert ist und hier keine erneute Zusammenfassung des Forschungsstands erfolgen kann, konzentriert sich der nachfolgende Beitrag zuvorderst darauf, einige institutionelle Implikationen zu erörtern, die sich aus der Anwendung deliberativer Elemente ergeben. Dabei werden insbesondere Problematiken dargestellt, die durch die Einbeziehung partizipativer Bausteine in Mehrebenensystemen sowie durch die zeitliche Taktung verschiedener Partizipationsformen entstehen. Die Herausforderungen partizipativer Demokratie variieren selbstredend mit der real existierenden Vielfalt von Institutionenordnungen. Als empirische Referenzpunkte dienen im Folgenden die Erfahrungen in Deutschland und, um diese zu kontrastieren, ansatzweise in der Schweiz. Auf dieser Grundlage schließt der Beitrag mit einem Ausblick auf den möglichen Mehrwert deliberativer Demokratie für die Gestaltung repräsentativer Institutionen. Er belegt, dass der hohe normative Anspruch der Theorie weitgehend unerfüllbar bleiben muss und deliberative Demokratie somit als eine Art regulativer Idee bzw. als rekonstruktives Verfahren begriffen werden sollte, das rationale Entscheidungsprozesse jenseits des empirisch Erfahrbaren verdeutlichen kann. Der Beitrag schließt mit dem Befund, dass Deliberation durchaus die Legitimationsbasis von Politik verbessern kann; ihr Einbau in das repräsentative Institutionensystem und in die Gesamtheit bestehender Partizipationskanäle ist dabei jedoch an spezifische Bedingungen und die Notwendigkeit von Folgenabschätzungen geknüpft.

2. Ansprüche deliberativer Demokratie

Konzepte deliberativer Demokratie, insbesondere in ihrer beteiligungszentrierten, emanzipatorischen Variante,⁹ sind als normative Theorien zu begreifen. Sie gehen davon aus, dass die Bürger zu mehr Demokratie und zu einer besseren Beteiligung grundsätzlich befähigt sind.¹⁰ Trotz ihrer ungebrochenen, langanhaltenden Karriere sind diese Theorien erfahrungswissenschaftlich aber nur wenig abgesichert, auch wenn dieses Defizit

8 Vgl. ausführlich die Diskussion in: Oliver Flügel-Martinsen et al. (Hrsg.), *Deliberative Kritik – Kritik der Deliberation: Festschrift für Rainer Schmalz-Bruns* (Springer, 2014).

9 So insbesondere bei Jürgen Habermas.

10 Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien: Eine Einführung* (5. Aufl., Springer, 2010), 240.

allmählich durch empirisch fundierte Beiträge ausgeglichen wird.¹¹ Die wesentlichen Ziele der Theorie sind darauf gerichtet, eine umfassende gesellschaftliche Inklusion und breite Partizipation zu begründen. Dies soll durch eine abwägende, verständigungsorientierte Beratschlagung erfolgen,¹² wobei die demokratische Legitimität von der prinzipiell möglichen – nicht immer faktischen – Zustimmung der Bürger auf der Grundlage eines diskursiven und partizipativen Prozesses abhängt.¹³

Die grundlegende Annahme des Modells lautet, dass durch die Beratung von Argumenten in einem öffentlichen Diskurs, der idealerweise unter Gleichen stattzufinden habe, eine höhere Legitimation erzielt werden könne als in rein machtbasierter Entscheidungsverfahren.¹⁴ Administrative Macht solle nicht nur aufgrund der gegebenen Verhältnisse ausgeübt werden, sie sei vielmehr fortlaufend diskursiv zu begründen. Hierfür bedarf es resonanzfähiger und autonomer Öffentlichkeiten.¹⁵ Das Modell fordert somit von den Beteiligten, dass sie gute Gründe für ihre eigenen Präferenzen angeben müssen – findet ein Akteur keine überzeugenden Argumente für sein eigenes Interesse, soll er im Rahmen einer ernsthaft geführten Argumentation die eigenen Präferenzen überdenken. Verhalten sich alle anderen Teilnehmer in diesem Sinne ebenfalls regelkonform, werden die Präferenzen schließlich auf der Grundlage von guten Argumenten in tragfähige, gemeinwohlorientierte Kompromisse transformiert.¹⁶ Dies bedeutet, dass politische Lösungen idealerweise am Ende eines längeren Diskurses gefunden werden, an dessen Verfahrensgestaltung entsprechend hohe Anforderungen zu stellen sind.

Im Mittelpunkt der Theorie der Deliberation steht der Gesetzgebungsprozess, da dort die gesellschaftliche Verständigung über die problematisierten, oft kontroversen Rechtsnormen erfolgt.¹⁷ Die Rechtsgemeinschaft wird somit als Assoziation freier und gleicher Bürger konzipiert, welche die Regeln ihres eigenen Zusammenlebens bestimmen. Um die Bürger

11 Vgl. z.B. Edana Beauvais und André Bächtiger, »Taking the Goals of Deliberation Seriously: A Differentiated View on Equality and Equity in Deliberative Designs and Processes«, (2016) 12 *Journal of Public Deliberation*.

12 Schmidt, *Demokratietheorien* (Fn. 10), 237.

13 Andreas Schäfer, *Zwischen Repräsentation und Diskurs: Zur Rolle von Deliberation im parlamentarischen Entscheidungsprozess* (Springer, 2017), 27.

14 Tim König, *In guter Gesellschaft? Einführung in die politische Soziologie von Jürgen Habermas und Niklas Luhmann* (Springer 2012), 13; Jon Elster, »Introduction«, in Jon Elster (Hrsg.), *Deliberative Democracy* (Cambridge University Press, 1998).

15 König, *In guter Gesellschaft* (Fn. 14), 22.

16 Ebd., 5-22.

17 Ebd., 12ff.

von andauernder Kommunikation zu entlasten, trifft das administrative System aber auch im Modell deliberativer Demokratie weiterhin die allgemein verbindlichen Entscheidungen – dies erfolgt allerdings idealerweise auf der Grundlage des vorangegangenen (und teilweise prozessbegleitenden) kommunikativen Prozesses. Das Konzept der deliberativen Demokratie ist expansionistisch angelegt: Mehr Partizipation führt demzufolge zu einer auch qualitativ besseren Demokratie.

Die Theorie zielt somit auf eine an Regeln und Verfahren gebundene Transformation von kommunikativer in administrative Macht. Allerdings ist das Idealmodell an äußerst anspruchsvolle Bedingungen geknüpft:¹⁸ Das »bessere« Argument soll in der Debatte zählen, Diskurse sollen frei von internen und externen Zwängen sein, und die Beteiligten sollen einen »Wir-Denkstil« pflegen, sich also nicht am eigenen, individuellen Nutzen orientieren, mithin nicht als egoistische Nutzenmaximierer auftreten. Auch bedarf es nachvollziehbarer, an diesen Kriterien ausgerichteter Verfahren, die es erlauben, die im Diskurs vorgebrachten Argumente zu bündeln und zu Positionen aufzubereiten, die im weiteren politischen Prozess einfacher »verarbeitet« werden können. Dies wiederum soll in einem Verfahren der Abwägung und des wechselseitigen Austauschs von Argumenten vorgenommen werden, nicht jedoch als rein statistische Aggregation, die sich an arithmetischen Mehrheiten orientiert. Die ausgetauschten Argumente sollen in der Debatte zudem verständlich bleiben, um keine Teilnehmer auszugrenzen; die Medien fungieren dabei idealerweise nicht als Macher, sondern als Vermittler von Argumenten. Im Ergebnis einer dergestalt angelegten Deliberation entsteht idealerweise ein dichtes Netz von demokratiefördernden Diskursen, das die Legitimation des politischen Prozesses zu festigen vermag.

3. Chancen und Grenzen deliberativer Politik: Argumente der Beteiligungsforschung und institutionentheoretische Überlegungen

Im Folgenden werden ausgewählte Argumente aus unterschiedlichen Forschungssträngen dargestellt: Neben den – hier kurz zusammengefassten – Argumenten der Beteiligungsforschung stehen im Wesentlichen institutionentheoretische Überlegungen im Vordergrund, die sich auf die Wechselwirkungen deliberativer Komponenten mit anderen Partizipationskanälen und dem Mehrebenensystem beziehen. Auf dieser Grundlage werden

18 Vgl. hierzu für viele Schmidt, *Demokratiethorien* (Fn. 10), 242f.

schließlich Schlussfolgerungen für die Nutzung deliberativer Elemente gezogen.

3.1. Argumente der Beteiligungsforschung

Theorien deliberativer Politik zufolge sollen freiwillige zivilgesellschaftliche Organisationen den Resonanzboden deliberativer Demokratie abgeben: Nicht die in sich vermacheten, an programmatischen Positionen orientierten und durchsetzungsorientierten Parteien und traditionellen Verbände, sondern zivilgesellschaftliche Akteure seien in der Lage, den Anforderungen eines Austauschs von Argumenten unter Gleichen zu genügen. Interessengruppen und Unternehmen sind von diesem Konzept der Zivilgesellschaft ausgeschlossen, weil diese Organisationen den Bürgerwillen manipulieren könnten.¹⁹ Der Theorie liegt somit ein eng gefasster, empirisch wenig unterfütterter Begriff der Zivilgesellschaft zugrunde. Die »Schattenseiten« zivilgesellschaftlicher Organisationen bleiben weitgehend unterbelichtet: Oft sind diese von staatlicher Finanzierung abhängig und somit nicht autonom, sie verfügen über eine geringe Zahl an Mitgliedern und sind gesellschaftlich schwach verankert. Ihre interne Organisation muss demokratischen Wahlen und durch diese begründeten Delegationsbeziehungen nicht genügen; vielmehr sind Tendenzen der Hierarchisierung und asymmetrische Machtbeziehungen innerhalb der Organisation oft unausweichlich. Die Beteiligung ist in zivilgesellschaftlichen Assoziationen sozial häufig höchst selektiv. Wie bei anderen Partizipationskanälen sind die gut ausgebildeten, ressourcenstarken Mittelschichten vertreten, die sich selbst ein hohes Maß an »Selbstwirksamkeit« zuschreiben, also davon ausgehen, dass sie ihre Präferenzen im politischen Prozess effektiv durchsetzen können.²⁰ Einen ähnlichen Befund präsentieren auch Studien, die Fälle deliberativer Massenbeteiligung untersuchen; hier sind z.B. Frauen unterrepräsentiert und Amtsträger sprechen häufiger als »einfache« Bürger.²¹

Auch wenn die in den Foren ausgetauschten Argumente dem Idealmodell zufolge auch für Nicht-Experten verständlich bleiben müssen, so sind viele politische Materien doch von einer so erheblichen Komplexität ge-

19 König, *In guter Gesellschaft* (Fn. 14), 23.

20 Für die Schweiz vgl. für viele Wolf Linder, »Das politische System der Schweiz«, in Wolfgang Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Westeuropas* (4. Aufl., VS, 2009).

21 Vgl. Gerber und Müller, »When the People Speak« (Fn. 6).

prägt, dass die sachkundigen Bürger, die sich aktiv an einer Deliberation beteiligen, vor allem den gebildeten Mittelschichten entstammen. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn – etwa bei infrastrukturellen Projekten – schwierige Fragen wie Gewässerschutz, geologische Fragen etc. verhandelt werden und es nicht mehr um das »Ob«, sondern um das konkrete »Wie« einer Planung und um Details der Durchführung geht, die allerdings oft politisch stark aufgeladen sind. Deliberative Foren müssen deshalb mit Bedacht zusammengesetzt werden, ansonsten vermögen auch sie ein zentrales Problem moderner Demokratien nicht zu beheben: die Bevölkerungsschichten, die mittlerweile an keiner Art der Beteiligung mehr teilhaben und sich aus dem politischen Diskurs zurückziehen, in den demokratischen Prozess zu reintegrieren. Sie dürften dieses Problem sogar noch verschärfen, sofern keine Vorkehrungen für die Zusammensetzung deliberativer Foren getroffen werden, die – z.B. über Losverfahren oder über eine Beachtung sozialer Merkmale – dafür Sorge tragen, dass unterschiedliche soziale Gruppen und Interessen angemessen repräsentiert sind und Gehör finden. Ist dies nicht gewährleistet, gerät deliberative Demokratie zu einer zusätzlichen Arena, die insbesondere die Gruppen bespielen können, die im politischen Prozess ohnedies bereits gut repräsentiert sind. Angesichts der Schwierigkeiten, alle Ziele der Deliberation gleichzeitig zu erreichen, plädieren empirische Untersuchungen dafür, den Prozess der Deliberation nicht unnötig zu belasten oder gleichzeitig alle idealisierten Ziele einlösen zu wollen: Praktiker sollten vielmehr Ziele priorisieren. Sie sollten also entscheiden, ob sie Aspekte der *moral equality*, die von konkreten sozialen Umständen abstrahieren, oder eher die der *equity* bei der Zusammensetzung von Foren beachten wollen. Letztere bezieht sich als Norm der Gerechtigkeit explizit auf die gegebenen sozialen Umstände.²²

Da die Repräsentativität und Inklusivität deliberativer Foren häufig hinter den Erwartungen zurückbleiben, sind staatliche Akteure bzw. die »Designer« der Foren gefordert, die Auswahl der Teilnehmer zu bestimmen und geeignete Regeln zu setzen, um die typischen Defizite asymmetrischer Beteiligung auszugleichen.²³ Schon geringfügige Veränderungen von Ab-

22 Beauvais und Bächtiger, »Taking the Goals of Deliberation Seriously« (Fn. 11).

23 Christoph Tewes, Claudia Saalbach und Ulrich Kohler, *Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten: Der Beteiligungsbias als methodisches Instrument zur Bewertung von Teilnahmeverfahren* (Uni Potsdam, 2014). Demzufolge sei eine gezielte Auswahl von Teilnehmern (auch bei Online-Verfahren) einer unkontrollierten Selbstselektion vorzuziehen, 48.

stimmungs- und Verrechnungsregeln können die erzielten Ergebnisse fundamental verändern.²⁴

Die Forschung über die Wirkung kognitiver Frames und von Shortcuts²⁵ fügt diesen Überlegungen eine weitere kritische Note hinzu. Studien zur politischen Psychologie belegen vielfach, dass Akteure sich insbesondere die Argumente zu Eigen machen, die mit ihren bereits festgefügt Positionen und Überzeugungen vereinbar sind oder die sie für »repräsentativ« für ein bestimmtes Problem halten. Andere Argumente werden von vornherein nicht erwogen oder ausgeblendet. Interessante empirische Einblicke bietet in diesem Zusammenhang das Mediationsverfahren zu »Stuttgart 21«, das als eines der umstrittensten Großprojekte in Deutschland gelten kann und bis heute zu erheblichen Protesten und gesellschaftlichen Verwerfungen geführt hat. Das Schlichtungsverfahren verdeutlicht, dass der Austausch von Argumenten ab einem bestimmten Zeitpunkt der Eskalation nur noch in begrenztem Umfang zu einer Präferenzänderung auf der Grundlage »besserer« Argumente führt. In einer Art experimenteller Anordnung wurden in einer Studie die gleichen 400 Probanden vor und nach dem Schlichtungsverfahren dahingehend befragt, inwiefern sie ihre Position angesichts des beobachteten Austauschs von Argumenten verändert hätten.²⁶ Zwar gab ein großer Teil der Befragten an, im Rahmen der durchgeführten Mediation neue Argumente für oder gegen die Untertunnelung des Bahnhofs erfahren zu haben. Gleichwohl änderten die meisten befragten Personen ihre ursprüngliche, mittlerweile festgefügte Position zu diesem umstrittenen Projekt nicht mehr. Solche Erkenntnisse sprechen dafür, deliberative Elemente zu einem möglichst frühen Zeitpunkt des

-
- 24 Vgl. Schmidt, *Demokratietheorien* (Fn. 10), 248; Lucio Baccaro, André Bächtiger und Marion Delville, »Small Differences that Matter: The Impact of Discussion Modalities on Deliberative Outcomes«, (2014) 46 *British Journal of Political Science* 551. Die Autoren untersuchen in einer experimentellen Anordnung, wie unterschiedliche Verfahrensweisen, die Deliberation gestalten, den Outcome beeinflussen: Wenn Teilnehmer zu Beginn der Deliberation eine feste Position artikulieren, ändern sie ihre Meinung kaum noch, sie lernen jedoch stärker, und die deliberative Qualität steigt. Nehmen sie keine feste Position ein, fallen Lernprozesse und deliberative Qualität geringer aus, jedoch sind sie bereit, ihre Meinung zu ändern. Insofern bestehe ein Spannungsverhältnis zwischen deliberativer Verfahrensqualität und Meinungs- bzw. Positionswechsel.
- 25 Vgl. hierzu mit Beiträgen zu unterschiedlichen Aspekten: Thorsten Faas, Cornelia Frank und Harald Schoen, *Politische Psychologie: Sonderheft 50 der Politischen Vierteljahresschrift* (Nomos, 2015).
- 26 Frank Brettschneider, »Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten«, (2011) 61 *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46.

Policy-Prozesses einzusetzen. Ansonsten laufen sie insbesondere bei stark konfliktbehafteten Materien Gefahr, die ihnen zugeordnete argumentative Qualität nicht ausschöpfen zu können. Generell stellt sich bei dem hier für den Fall Stuttgart 21 geschilderten Untersuchungsdesign aber die Frage, ob und inwieweit die Öffentlichkeit, die an der Deliberation lediglich als Zuschauer beteiligt ist, ähnliche Lerneffekte erzielen kann wie die an der Deliberation unmittelbar beteiligten Akteure.

Im Zuge der zahlreichen Konflikte um Infrastrukturprojekte wurden in Deutschland die Verwaltungsverfahrensgesetze in Bund und Ländern dahingehend reformiert, dass die Bürgerschaft nun zu einem frühen Zeitpunkt von Entscheidungsverfahren – d.h. noch bevor die Agenda bestimmt wird – eingebunden werden soll.²⁷ Für die Verwaltung bedeutet dies, dass sie sich stärker als bislang mit partizipationswilligen Bürgern bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Planung auseinandersetzen muss. Doch auch unter diesen geänderten Bedingungen erfüllen »Anhörungen« der Bürgerschaft die Kriterien einer Deliberation zumeist nicht in dem Sinne, dass es zu einem Austausch von Argumenten unter »Gleichen« kommt.

Ferner ist die Annahme, Teilnehmer an einer Deliberation seien in der Lage, ihre Eigeninteressen zurückzustellen und sich auf die Kraft des guten Arguments einzulassen, in vielen Fällen zu idealistisch gedacht. Dagegen sprechen Überlegungen, welche die klare Trennung zwischen einem »Arguing«, das sich auf Sachargumente bezieht, und einem »Bargaining«, das individuelle Präferenzen zum Bezugspunkt strategischen Handelns nimmt,²⁸ in Frage stellen. Argumente werden in Diskursen nicht nur zur Überzeugung des Gegenübers eingesetzt, sondern auch, um machtstrategische Vorteile zu erzielen. Die unterschiedliche argumentative Kraft von Akteuren kann asymmetrische Beziehungen zwischen den an deliberativen Foren teilnehmenden Personen weiter verfestigen. Mit anderen Worten: Machtpolitik beruht wesentlich nicht nur auf formalen Entscheidungskompetenzen und vorhandenen Asymmetrien, sondern auf der Durchschlagkraft von Argumenten, die verhandlungsstrategisch eingesetzt werden.

Kritisch könnte man ebenfalls einwenden, dass die Idee, gesellschaftliche Konflikte ließen sich mithilfe eines argumentativen, rationalen Verfah-

27 *Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes*, hier v.a. § 25, www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/ (abgerufen am 22. November 2017).

28 Vgl. hierzu Jon Elster, »Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies«, (1999) 2 *Journal of Constitutional Law* 345.

rens und in einem Für und Wider mehr oder weniger harmonisch auflösen, umfassende gesellschaftliche Zielkonflikte zu verharmlosen droht. So lässt sich z.B. der bei großen Infrastrukturprojekten regelmäßig aufkeimende Streit über die Frage, ob wirtschaftlichem Wachstum oder ökologischen Zielen Priorität eingeräumt werden sollte und wie die Folgen von Eingriffen in die Umwelt einzuschätzen sind, durch Argumente oft nicht befriedigend auflösen. Dies gilt auch für andere Grundsatzkonflikte, etwa über die Rolle des regulierenden Staates, die auf schwer vereinbare ökonomische Paradigmen zurückverweisen.

3.2. Wechselwirkungen deliberativer Foren mit anderen Partizipationskanälen

Würden Positionen und Argumente lediglich statistisch aggregiert, so wäre dies dem Charakter deliberativer Politik nicht angemessen. Vielmehr entfaltet diese Form der Partizipation die ihr zugedachten Wirkungen nur dann, wenn Argumente sorgfältig gegeneinander abgewogen und zu einer Entscheidungsgrundlage verdichtet werden. Dieses Erfordernis zieht spezifische Anforderungen an die Ausgestaltung der institutionellen Architektur nach sich, die in den Debatten über die Effekte deliberativer Elemente oft unberücksichtigt bleiben.

Unterliegen einzelne Gruppen im Austausch von Argumenten, sollten diese anschließend nicht mehr über die Möglichkeit verfügen, auf andere Handlungsarenen auszuweichen, in denen sie ihre eigenen Interessen durchsetzen können. In solchen Fällen würde das Legitimationspotenzial deliberativer Politik nachträglich entwertet. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn im Zuge einer Kombination von deliberativen und direktdemokratischen Elementen kollektive Akteure über die Möglichkeit verfügen, ihr Anliegen, das sie in einem deliberativen Forum nicht erfolgreich vertreten konnten, auf dem Weg eines Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids erneut zu lancieren. Umgekehrt erhöhen plebiszitäre Verfahren aber ihrerseits den Druck, in einem frühen Stadium von Gesetzgebungsverfahren deliberative Elemente zu praktizieren. Anhand des Schweizerischen »Vernehmlassungsverfahrens« lässt sich etwa beobachten, dass sog. »referendumsfähige«, d.h. vetofähige, ressourcenstarke Gruppierungen früh in vorgeschaltete Beratungen einbezogen werden, um zu verhindern, dass

diese anschließend auf die plebiszitäre Arena ausweichen.²⁹ Plebiszite und Verhandlungsforen sind in der Schweizer Demokratie eng aufeinander bezogen.³⁰ Sofern diese, wie oft beschrieben, aber v.a. gut interessierte Interessengruppen und nicht zivilgesellschaftliche Organisationen einbinden, erfüllen auch sie die Anforderungen an eine »echte« Deliberation nur bedingt. Gegen eine solche Kombination verschiedener partizipativer Kanäle wird somit verschiedentlich kritisch eingewandt, dass sie vornehmlich die ohnedies durchsetzungsstarken Interessen begünstigt. Auch diese Beobachtung spricht dafür, dass staatliche Akteure – je nach Zielsetzung³¹ – die Zusammensetzung und Verfahren deliberativer Foren so regeln, dass auch den schwächeren, schlechter artikulierbaren Interessen ein Zugang verschafft werden kann.

Eine nahtlose Übertragung des Schweizer Modells, das von vielfältigen, ineinander verflochtenen Partizipationskanälen geprägt ist, auf parlamentarische Regierungssysteme ist kaum möglich. In fast allen europäischen Demokratien hängen die Regierungen vom Vertrauen ihrer parlamentarischen Mehrheiten ab, die sich nach Wahlen ebenso wie die parteipolitische Zusammensetzung der Kabinette verändern. Eine neu gewählte Regierung ist im parlamentarischen System Deutschlands deshalb z.B. – sieht man von finanziellen Festlegungen und rechtlichen Bindungen ab – weniger eng an die Entscheidungen ihrer Vorgänger gebunden als der Bundesrat in der Schweiz. Dort gibt es den engen Funktionszusammenhang zwischen Regierung und Regierungsmehrheit nicht. Der Schweizer Bundesrat ist vielmehr vom Prinzip der Konkordanz geprägt, das eine Repräsentation der wesentlichen Parteien in der Regierung vorsieht – nicht zuletzt, um der Nutzung direktdemokratischer Instrumente durch die Opposition – gegen die Regierung – und damit potenziellen Regierungsblockaden vorzubeugen. Angesichts des nicht gegebenen Wechsels zwischen Regierung und Opposition nach Wahlen ist es eher möglich, eine größere Kontinuität in der Politikgestaltung herzustellen und somit auch Ergebnisse einer Deliberation weiter zu verfolgen. Richtet hingegen eine Regierung im parlamentarischen Regierungssystem, wie die deutsche Bundesregierung in der 18. Wahlperiode, deliberative Foren ein, um diskursiv Maßstäbe und Ziele eines »guten« Lebens zu ermitteln, so sind die

29 Zoltán T. Pállinger, »Direct Democracy in the Swiss Federation«, in Cristina Fraenkel-Haeblerle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation in Multilevel Democracies* (Brill, 2015).

30 Für den Schweizer Kanton Glarus vgl. Gerber und Müller, »When the People Speak« (Fn. 6).

31 Beauvais und Baechtiger, »Taking the Goals of Deliberation Seriously« (Fn. 11).

daraus gewonnen Schwerpunktsetzungen für die nachfolgende Regierung politisch nicht bindend.

Wenn deliberative Foren und Dialoge ins Leben gerufen werden, bleibt häufig ungeklärt, welche Funktionen und Ziele sie im politischen Prozess denn eigentlich erfüllen sollen. Grundsätzlich sollen Deliberationsverfahren zu einer größeren Toleranz abweichender Meinungen beitragen, Lerneffekte herbeiführen und Meinungen und Positionen verändern helfen.³² Inzwischen ist ein dichtes Netz solcher Foren entstanden, deren Rolle im Institutionensystem ebenso unscharf definiert ist wie ihre sinnvolle Verknüpfung mit anderen Partizipationskanälen. Angesichts der weit verbreiteten Forderung nach »mehr« (häufig direkter und partizipativer) Demokratie und der Verdrossenheit gegenüber repräsentativen Institutionen³³ erhoffen sich politische Eliten von der bloßen Einrichtung solcher Diskussionsforen bereits einen Legitimationsgewinn. Die Foren werden jedoch häufig nicht sinnvoll mit vorhandenen Entscheidungsarenen verknüpft. Insofern gibt es kritische Stimmen, die einwenden, dass angesichts der beschriebenen Entwicklung der Entscheidungsprozess eher überlastet wird, als dass tragfähige, allseits akzeptierte Lösungen auf den Weg gebracht werden.³⁴

Werden deliberative Foren *top-down* initiiert, mag dies mit Blick auf ihre repräsentative Zusammensetzung Vorteile haben. In einem von oben initiierten Verfahren können sie aber auch als Instrument der Regierung im politischen Prozess eingesetzt werden. Als illustrierendes Beispiel hierfür kann der Bayerische Energiedialog herangezogen werden, in dem über die Route der Stromnetztrassen beraten werden sollte. Die Planung von Netztrassen geht, wie die Vergangenheit vielfach gezeigt hat, typischerwei-

32 Fishkin und Luskin, »Experimenting with a Democratic Ideal« (Fn. 6); zu Tradeoffs zwischen den Zielen Beauvais und Baechtiger, »Taking the Goals of Deliberation Seriously« (Fn. 11).

33 Oscar W. Gabriel, »Repräsentationsschwächen und die zweite Transformation der Demokratie: Wer will in Deutschland direkte Demokratie?«, (2013) 44 *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 592.

34 Pointiert hierzu E. Hien, »Mehr Bürgerbeteiligung – weniger Demokratie? Deutschland hat vor allem ein Problem mit der Durchsetzung bestandskräftiger Entscheidungen – und vergisst oft den rechtlichen Rahmen« *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (Frankfurt, 24. Januar 2014), 7. Die Quintessenz dieses Beitrags lautet, dass Deutschland eher ein Implementations- denn ein Partizipationsproblem habe.

se mit NIMBY-Problemen (*»not in my backyard«*) einher.³⁵ Dies bedeutet, dass Bürger zwar die Energiewende grundsätzlich befürworten können, ihre erste Präferenz aber darauf gerichtet ist, eine unmittelbare räumliche Betroffenheit zu vermeiden. Die Bayerische Landesregierung schloss sich, obwohl sie 2011 die Energiewende und den Ausstieg aus der Kernenergie im Bundesrat mit unterstützt hatte, den Bürgerprotesten gegen den Trassenverlauf schließlich an. Angesichts der nahenden Kommunalwahlen war die Bayerische Landesregierung 2014 bestrebt, ihre Chancen im Wählerwettbewerb nicht zu schmälern. Sie bezog Stellung gegen den ursprünglich geplanten und bei den Betroffenen höchst umstrittenen Trassenverlauf, der durch Bayern führen sollte, wo die produzierende Industrie einen hohen Strombedarf hat. Sie forderte zunächst, dass eine für Bayern günstigere Regelung, der zufolge die Trasse erst weit im Süden in das Bundesland einbiegen sollte, realisiert wurde – dies hätte eine Planung zulasten anderer Regionen bedeutet. Angesichts des schwer auflösbaren Konflikts wurde schließlich einem unterirdischen Trassenverlauf der Vorzug gegeben, der jedoch mit deutlich höheren Kosten einhergeht.

Eine Auswertung von Stromnetzdialogen verdeutlicht ferner, dass die beteiligten Bürger sich oft nicht darüber im Klaren sind, welche Funktion den (häufig lokalen) Foren im politischen Entscheidungsprozess zukommt. In repräsentativen Demokratien können solche Foren nur eine beratende Funktion ausüben, denn sie sind schwächer legitimiert als die in allgemeinen, freien Wahlen bestimmten Volksvertreter und Parlamente. Deshalb vermögen sie parlamentarische Entscheidungen auch nicht zu ersetzen – auch wenn von ihnen in Einzelfällen eine *faktische* politische Bindekraft ausgehen kann. Demgegenüber sind die an Dialogen beteiligten Bürger häufig der Meinung, die Foren seien nicht konsultativer, sondern dezisiver Natur: Sie beharren somit konsequenterweise darauf, dass die ausgehandelten Ergebnisse die Entscheidungsträger inhaltlich binden müssten.³⁶ Gewinnen die Bürger aber den Eindruck, ihre Beteiligung an den oft langwierigen und zeitaufwendigen Diskussionen laufe letztlich doch ins Leere, drohen deliberative Elemente die Legitimation der repräsentativen Demokratie aber eher zu vermindern als zu stärken.

35 Mit einer positiven Konnotation von NIMBY hingegen der Band von: Carol Hager und Mary A. Haddad (Hrsg.), *Nimby Is Beautiful: Cases of Local Activism and Environmental Innovation around the World* (Berghahn, 2015).

36 Christian Bauer, »Stiftung von Legitimation oder Politikverflechtungsfalle: Welche Folgen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Stromnetzausbau?« (2015) 8 *Der moderne Staat* 273.

Werden deliberative Elemente zusätzlich zu anderen Beteiligungsformen genutzt, wirft dies zudem die Frage auf, wie die einzelnen partizipativen Komponenten zeitlich sinnvoll getaktet werden können. Deliberative Foren können im politischen Prozess eine beratende, befriedende und Entscheidungen begründende Wirkung haben, ihre Vertreter gehen aber nicht aus allgemeinen, freien Wahlen hervor. Foren und Dialoge sind in funktionierenden Demokratien legitimatorisch schwächer abgesichert als Parlamente. Nun soll deren Macht ebenso wie die der Ministerialbürokratien, die die Gesetze im Wesentlichen ausarbeiten, der Theorie zufolge durch Deliberation begründet und fortlaufend rückgekoppelt werden. Dies bedeutet, dass sich der Wert deliberativer Foren und von Dialogen vor allem dann entfalten kann, wenn diese ins Leben gerufen werden, *bevor* die Phase des Agenda-Settings abgeschlossen ist. Fühlen sich die Bürger hingegen mit einer Vorentscheidung konfrontiert, an der sie nur noch geringfügige Änderungen vornehmen können, dürfte dies ihr Misstrauen in die repräsentativen Institutionen eher verstärken.³⁷ Ein »Talk« ohne »Action« entspricht jedenfalls nicht dem Grundgedanken deliberativer Demokratie.³⁸

Für Überlegungen, die sich auf Fragen der zeitlichen Taktung deliberativer Verfahren beziehen, bietet der Fall Stuttgart 21 erneut reichhaltiges Anschauungsmaterial.³⁹ Das Schlichtungsverfahren wurde im Oktober 2010 ins Leben gerufen, *nachdem* mehr als 120 parlamentarische Anhörungen auf den unterschiedlichen Ebenen – Stadt, Land Baden-Württemberg und im Bund – stattgefunden und die Verwaltungsgerichte eine Vielzahl von Einsprüchen abgewiesen hatten. Die Proteste gegen die Untertunnelung des Stuttgarter Bahnhofs waren zu dieser Zeit bereits eskaliert, und die Positionen hatten sich weiter verhärtet. An der Schlichtung nahmen neben Vertretern der Deutschen Bahn AG und der Landesregierung u.a. die Vertreter von gesellschaftlichen Initiativen teil, die sich im Laufe des

37 Vgl. Hans-Jörg Birk, »Frühe Bürgerbeteiligung in Planungsverfahren«, (2011) 30 *Neue Juristische Wochenschrift*; Alexander Schink, »Öffentlichkeitsbeteiligung – Beschleunigung – Akzeptanz: Vorschläge zur Verbesserung der Akzeptanz von Großprojekten durch Öffentlichkeitsbeteiligung«, (2011) 22 *Deutsches Verwaltungsblatt* 1377.

38 König, *In guter Gesellschaft*, (Fn. 14), 18, mit Verweis auf: Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (Wiley, 1989).

39 Vgl. Sabine Kropp: »Runderneuerung der repräsentativen Demokratie im Bundesstaat oder: Welche Lehren ziehen wir aus Stuttgart 21?«, in Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (Hrsg.), *Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Aktuelle Ergebnisse der empirischen Politikforschung. Festschrift für Oscar W. Gabriel zum 65. Geburtstag* (VS, 2012), 469–85.

langjährigen Protests formiert hatten.⁴⁰ Es hatte zuvor ein klares Votum der Parlamentsmehrheiten auf allen Ebenen für die Untertunnelung und den Ausbau gegeben; die Vertreter verfügten in der Schlichtung über keine Entscheidungskompetenz. Damit begab man sich unter Gesichtspunkten demokratischer Legitimation auf ein rutschiges Gelände, da die Erwartung geschürt wurde, die Ergebnisse der Deliberation seien parlamentarischen Entscheidungen legitimatorisch übergeordnet und ggf. dezisiver Natur. Unklar blieb indessen, ob am Ende der Faktenschlichtung ein Schlichterspruch stehen und wie verbindlich dieser sein sollte, und ob sich dieser auf das weitere Verfahren oder auch auf konkrete Inhalte zu beziehen hatte. Verfahrensunklarheit, mangelnde Ergebnisoffenheit und ein enges Zeitfenster prägten das Schlichtungsverfahren. Dessen Bezug zu den parlamentarischen Verfahren blieb ungeklärt, und die Ergebnisse wurden von den Gegnern des Projekts schließlich auch nicht akzeptiert.

Der Schlichterspruch trug somit auch nicht zu einer höheren Legitimation der vorgeschlagenen Lösung bei. Der anschließende Volksentscheid, bei dem die Kofinanzierung des Landes Baden-Württemberg zur Entscheidung stand, verfügte über eine höhere formale Legitimation als das deliberative Verfahren, das im Idealfall einem Volksentscheid vorgeordnet sein sollte⁴¹ – wobei letzterer eben auch andere Ergebnisse als die Deliberation hervorbringen kann. Wie oben bereits gezeigt, sind spät eingesetzte Schlichtungsverfahren nur noch bedingt geeignet, um auf der Grundlage eines offen geführten Für und Wider Positionswechsel der Beteiligten herbeizuführen – vielmehr werden solche Debatten typischerweise eher positionsbezogen geführt. Der Fall Stuttgart 21 stützt somit abermals das hier vorgebrachte Argument, dass deliberative Foren ihre positive Wirkung nur dann entfalten können, wenn sie zu einem möglichst *frühen* Zeitpunkt im Policy-Prozess eingesetzt werden und über hinreichend Zeit verfügen, um einen fairen Austausch von Argumenten zu ermöglichen. Zur faktischen nachträglichen Korrektur parlamentarischer Entscheidungen eignen sie sich indessen nicht – weder in legitimatorischer Hinsicht noch aus Verfahrensgründen.

40 Vgl. Schlichtung S21, »Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei den Schlichtungsgesprächen«, (2010) www.schlichtung-s21.de/teilnehmer.html (abgerufen am 22. November 2017).

41 Gerber und Müller, »When the People Speak« (Fn. 6).

3.3. *Deliberative Politik im Mehrebenensystem*

Mehrebenensysteme bieten den Bürgern tendenziell mehr Möglichkeiten, an Wahlen und Abstimmungen zu partizipieren, als unitarische Systeme. Ihre Entscheidungsverfahren sind angesichts fragmentierter, verflochtener und sich überlappender Institutionen aber auch komplizierter. Aus dieser Komplexität ergeben sich bestimmte Herausforderungen an die Nutzung zusätzlicher partizipativer Komponenten. Da deliberative Foren keine Entscheidungsfunktion ausüben, können sie – ohne dass bestehende Zuständigkeiten umfassend verändert werden müssen – in die Gesetzgebungsverfahren auf den unterschiedlichen Ebenen eines Mehrebenensystems einpasst werden. Jedoch sollten nicht nur ihre Wechselwirkungen mit den bestehenden repräsentativen Institutionen abgewogen werden, sondern auch ihr Einfluss auf Entscheidungen, deren Wirkung über eine territorial verfasste Jurisdiktion hinausreicht. Folgeabschätzungen, wie sich die auf lokaler oder regionaler Ebene praktizierte partizipative Demokratie auswirken könnte, und wie mit sog. »Spill-Overs« umzugehen ist, sind somit erforderlich, will man nicht-intendierte Effekte vermeiden. Solche Effekte werden in (föderalen) Mehrebenensystemen typischerweise in intergouvernementalen Verhandlungen ausgeglichen, die sich der unmittelbaren Partizipation der Bürger entziehen.⁴²

Insbesondere wenn Probleme die Grenzen territorial verfasster Jurisdiktionen überschreiten, sind deliberative Foren, die auf lokaler oder regionaler Ebene angesiedelt sind, selten in der Lage, Lösungen herbeizuführen, die die Interessen unterschiedlicher territorialer Einheiten ausgleichen. Um externe Effekte internalisieren zu können, bedürfen sie einer Aggregation mit den Präferenzen anderer Gebietseinheiten durch repräsentative Institutionen. Diese sollten die Ergebnisse und Argumente lokaler Foren zwar berücksichtigen, sie können sie aber im Falle von Externalitäten nicht nahtlos umsetzen, ohne ihrerseits defizitäre öffentliche Güter zu produzieren.

Ungeachtet der Frage, wie deliberative Elemente im Einzelnen auszugestalten und welche Anforderungen dabei zu beachten sind, scheinen sich eher solche Materien für eine Deliberation zu eignen, die zu den abschließlichen Zuständigkeiten einer Ebene zählen. Sind die Zuständigkei-

42 Vgl. aber die Versuche der Demokratisierung von exekutiven Verhandlungen in Kanada: Julie Simmons, »Democratizing Executive Federalism«, in Herman Bakvis und Grace Skogstad (Hrsg.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy* (3. Aufl., OUP, 2011).

ten der territorialen Einheiten eindeutig getrennt und bleiben Problemlagen auf lokale oder regionale Räume begrenzt, können Deliberationen unabhängig voneinander in den einzelnen Jurisdiktionen des Mehrebenensystems stattfinden. Schwieriger gestaltet sich der Einbau von deliberativen Elementen hingegen, wenn Problemlagen die Grenzen einer Einheit überschreiten und Externalitäten in intergouvernementalen Verhandlungen, also durch Regierungen und Verwaltungen, ausgeglichen werden müssen. In solchen Fällen müssen die Exekutiven die Präferenzen, die sich durch die Erörterung von Argumenten in den deliberativen Foren der jeweiligen Gebietseinheiten herauskristallisiert haben, abermals gegeneinander abwägen und ggf. verändern. Gute Argumente können dann zwar aufgegriffen werden, sie werden jedoch in intergouvernementalen Verhandlungen, in denen territoriale, parteipolitische und sektorale Interessen ausgeglichen werden müssen, notgedrungen weiter zu Kompromissen verarbeitet. Die an sich naheliegende Idee, deliberative Foren so auszugestalten, dass sie ihrerseits die Mehrebenenstruktur abbilden, stößt auf Grenzen der Praktikabilität: Solche Foren müssten zahlreiche Akteure, die ihrerseits eine Vielzahl von Interessen repräsentieren, umfassen. Die Meinungsbildung würde sich äußerst komplex gestalten.⁴³ Dass Bürger und zivilgesellschaftliche Organisationen ihrerseits die Mechanismen von Kompromissen und des Ausgleichs, die typisch sind für intergouvernementale Verhandlungen, in die Abwägung eigener Argumenten vorab einbeziehen, ist eine äußerst voraussetzungsvolle Annahme, die sich in der Realität kaum einlösen lässt.

Die angestellten Überlegungen weisen dennoch darauf hin, dass deliberative Komponenten mit politikverflochtenen Mehrebenensystemen, in denen die Gebietseinheiten Programme gemeinsam entscheiden und finanzieren, besser kompatibel sind als eine Volksgesetzgebung. Über deren Einführung auf Bundesebene wird – in Anlehnung an die Schweizer Erfahrungen – in Deutschland seit Jahren intensiv diskutiert. Eine Volksgesetzgebung ist dezisiv, was bei Kompetenzen, die von Bund und Ländern gemeinsam ausgeübt werden, z.B. die Frage aufwirft, ob ein Landeselektorat auf solche Materien per Volksentscheid zugreifen können sollte oder nicht – und wer bei politikverflochtenen Materien, in denen Bund und Länder gemeinsam entscheiden, das Elektorat sein soll. Der Schweizer Föderalismus, in dem die Zuständigkeiten zwischen den Ebenen trotz zahlreicher Kooperationsformen eindeutig getrennt wird, kennt solche engen Verflechtungen nicht. Dort können die Kantone z.B. auch aus den

43 Vgl. ebd.

sog. »Konkordaten« aussteigen, so dass diese Vereinbarungen nicht alle Gebietskörperschaften umfassen müssen.

Das Beispiel Stuttgart 21 liefert auch für diesen Aspekt Anschauungsmaterial. Der 2011, also nach dem Schlichtungsverfahren durchgeführte Volksentscheid in Baden-Württemberg kann zwar unter formalen Gesichtspunkten als unproblematisch gelten, weil darin von den Stimmbürgern lediglich über den freiwilligen Anteil des Landes an der Bahnhofsfiananzierung – und damit über eine reine Landeszuständigkeit – entschieden wurde. Bekanntlich hat sich die Mehrheit der Abstimmenden am 27. November 2017 gegen den Ausstieg entschieden; die Kritiker verfehlten auch das Quorum von 33 Prozent der Wahlberechtigten. Faktisch jedoch wäre der politische Druck bei einem Votum zugunsten des Ausstiegs aus der Landesfinanzierung so groß gewesen, dass das Projekt, dem eine überregionale Bedeutung für die Planung der Verkehrsinfrastruktur zukommt, insgesamt nicht länger zu halten gewesen wäre.⁴⁴

4. Was kann deliberative Demokratie bewirken?

Die vorangestellten Überlegungen zeigen, dass durch deliberative Demokratie bessere Argumente für politische Entscheidungen gewonnen werden können und deren Akzeptanz somit gesteigert werden kann. Mehr Partizipation muss aber nicht automatisch zu mehr oder einer »besseren« Demokratie führen. Werden zusätzliche Partizipationselemente ohne Wechselwirkungen zu bedenken und ohne dass Verfahrensklarheit oder Ergebnisoffenheit besteht in ein Institutionengefüge eingebunden, kann dies die Repräsentativität vertretener Positionen weiter verzerren. Die oben präsentierten Argumente legen nahe, dass der Mehrwert deliberativer Foren begrenzt bleibt, wenn diese zu zahlreich sind und eingesetzt werden, ohne dass zuvor genau geklärt wird, welche Ziele ihnen im Entscheidungs- bzw. Gesetzgebungsprozess zugedacht werden. Bindet man Bürger und Zivilgesellschaft in das vorparlamentarische Stadium von Gesetzgebungsprozessen ein, sollte ihnen die – zuweilen begrenzte – Bindekraft der

44 An dieser Stelle ließe sich einwenden, dass auch im Falle der Politikverflechtung die einzelnen Parlamente häufig die letzte Entscheidungsbefugnis haben und sie somit *theoretisch* in der Lage sind, intergouvernemental ausgehandelte Kompromisse im Zuge einer *ex post*-Kontrolle aufzuschneiden. Angesichts des in parlamentarischen Systemen bestehenden Legitimationszusammenhangs, in dem die in intergouvernementalen Verhandlungen vertretenen Exekutiven vom Vertrauen ihrer Parlamentsmehrheiten abhängen, tritt dieser Fall jedoch äußerst selten ein.

von ihnen erarbeiteten Vorschläge bewusst sein, um Missverständnissen vorzubeugen. Ansonsten kann der Eindruck entstehen, es werde lediglich die Machtlosigkeit der Bürger demokratisiert und partizipative Verfahren dienen zuvorderst dazu, den Eliten eine zusätzliche, vordergründige Legitimationsquelle zu verschaffen.

Deliberationen lassen sich eher in überschaubaren Territorien, weniger jedoch im nationalen Maßstab durchführen.⁴⁵ Generell scheinen in komplexen institutionellen Umgebungen Materien, deren Wirkungskreis lokal und regional begrenzt ist, besser geeignet als solche, die die Grenzen von Jurisdiktionen überschreiten oder von mehreren Jurisdiktionen gemeinsam entschieden und finanziert werden. Zu diskutieren wäre auch, ob sich die Tugenden deliberativer Demokratie eher entfalten können, wenn die beteiligten Akteure die Auswirkungen ihrer Beratschlagung auf ihre individuelle Lebenslage nicht exakt bestimmen können. Sie werden sich in diesem Fall stärker um eine »gerechte« Lösung bemühen, die auch die Interessen anderer Beteiligter einschließt.⁴⁶ Dieses Argument spräche dafür, dass sich insbesondere solche Themen eher für eine Deliberation eignen, die von einer gewissen Abstraktheit geprägt sind. Hierzu zählen z.B. Reformen der Verfassung, mit denen Bürger die Grundlagen ihres Zusammenlebens regeln. Aber auch Faktenschlichtungen und die Durchführung von Sachdebatten sind in kleinerem Rahmen durchaus möglich, wobei deren Erfolg – wie nicht zuletzt das Beispiel Stuttgart 21 zeigt – an eine Vielzahl von Voraussetzungen gebunden ist.

Die Theorie der Deliberation setzt hohe Anforderungen an die Rationalität der Teilnehmer. Sie blendet aus, dass Sprache und Kommunikation nicht notwendig konsensstiftend wirken, sondern andere Beteiligte auch ausgrenzen können.⁴⁷ Sachargumente werden häufig strategisch eingesetzt und können die oft gegebene asymmetrische Machtverteilung zugunsten ressourcenstarker Akteure innerhalb deliberativer Foren festigen. Nicht unproblematisch erscheint auch die in der Theorie vorgenommene normative Differenzierung von traditionellen kollektiven Akteuren, wie Parteien und Verbänden, und einer demgegenüber positiv konnotierten Zivilgesellschaft, der *per se* schwächer ausgeprägte egoistische Verhaltensweisen und eine stärkere Gemeinwohlorientierung zugeordnet werden.

45 Gerber und Müller, »When the People Speak« (Fn. 6).

46 Im Sinne eines »Schleiers des Nichtwissens«, vgl. John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit* (Suhrkamp, 1993).

47 Vgl. Schmidt, *Demokratiethorien* (Fn. 10), 249.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Theorie erfahrungswissenschaftlich besser abgesichert werden muss. Vor dem Hintergrund der oben erwähnten Einwände und Befunde liegt es nahe, deliberative Demokratie eher als eine Art regulativer Idee zu begreifen. Die in der Theorie formulierten Ansprüche sind so voraussetzungsvoll, dass sie nur mit Abstrichen empirisch umgesetzt werden können.⁴⁸ Deliberative Demokratie wäre insofern nach Habermas als ein rekonstruktives Verfahren zu begreifen, das die engen Grenzen der Erfahrungswissenschaft aufbricht. Rationale Verfahren können dabei jenseits des empirisch unmittelbar Erfahrbaren verdeutlicht werden, ohne dass empirische Grenzen aus den Augen verloren würden.⁴⁹ Somit wäre es verfehlt, das ganze Konzept deliberativer Demokratie nur deshalb zu verwerfen, weil nicht alle Kriterien von den real existierenden Fällen eingelöst werden können: »Mit der Umdefinition von normativen Anforderungen an offene demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozesse in erwünschte Konsequenzen politischer Entscheidungen wird auch der empirischen Deliberationsforschung eine verengte und einseitige Perspektive zugewiesen.«⁵⁰ Empirisch informierte Studien müssen sich deshalb darum bemühen, die Fallstricke, die sich aus einer möglichen verzerrten Repräsentation und den geschilderten institutionellen Spannungslagen ergeben können, mit zu bedenken, damit die demokratietheoretischen Ziele dieser partizipativen Verfahren nicht verloren gehen oder gar in ihr Gegenteil umschlagen.

48 Beauvais und Baechtiger, »Taking the Goals of Deliberation Seriously« (Fn. 11); Baccaro, Bächtiger und Deville, »Small Differences that Matter« (Fn. 24).

49 Vgl. Frank Nullmeier, »Intersubjektivität und Interindividualität: Anmerkungen zu den sozialtheoretischen Grundlagen der Demokratietheorie«, in Flügel-Martinsen et al. (Hrsg.), *Deliberative Kritik* (Fn. 8), 83.

50 Vgl. Thomas Saretzki, »Deliberative Politik und demokratische Legitimität: Perspektiven der Kritik zwischen empirischer Deliberationsforschung und reflexiver Demokratiek«, Flügel-Martinsen et al. (Hrsg.), *Deliberative Kritik* (Fn. 8), 45f.

Bürgerbeteiligung oder »Stimme des Volkes«? Deliberative Partizipationsformen in verfassungsändernden Prozessen auf gesamtstaatlicher Ebene

Jens Woelk*

1. Der Rahmen: Partizipation an Änderungen der geltenden Verfassung

Partizipative Prozesse deliberativer Art werden seit einigen Jahren auch im Kontext von Verfassungsänderungen angewendet. Entsprechend ihrer Ursprünge in Verwaltungsverfahren, wo partizipative Elemente Bürger stärker in die Governance von Gemeingütern einbinden sollen, sind Formen deliberativer Bürgerbeteiligungsprozesse auf verfassungsrechtlicher Ebene vor allem im Rahmen von Verfassungsänderungen eingesetzt worden. Also zur Veränderung geltender Verfassungen und als Ergänzung repräsentativ-demokratischer Elemente und nicht zur Verfassungsgebung im Sinne der Ablösung einer bestehenden bzw. der Erarbeitung einer komplett neuen Verfassung. Die Verfassungsgebung ist typischerweise Aufgabe einer gewählten, verfassungsgebenden Versammlung, als Ausdruck der Volkssouveränität, welche dem gesamten Verfassungssystem Legitimation und Legitimität verleiht.

Diese konzeptionelle Abgrenzung ist auch inhaltliche Begrenzung: sie legt den Rahmen für den Einsatz partizipativer Elemente in Verfassungsänderungsverfahren fest. Inhaltlich geht es nicht um eine Revision der Verfassungsgrundlagen oder der obersten Verfassungsgrundsätze (»Bauprinzipien« der Verfassung), sondern eher um »Wartungsarbeiten« am von den Verfassungsgrundsätzen festgelegten Rahmen,¹ d.h. um die Anpassung oder Aktualisierung (»Nachführung«) der Verfassung in einzelnen wichtigen Punkten,² aber durchaus auch um größere Reformen auf einzelnen Gebieten.

* Der Beitrag fußt auf einem Vortrag, der im Rahmen der Tagung »Governance auf dem Prüfstand: Direkte und deliberative Demokratie in Europa« vom 26.-27. Oktober 2017 in Bozen gehalten wurde.

1 Francesco Palermo (Hrsg.), *La manutenzione costituzionale* (Cedam, 2007).

2 »Nachführung« ist der für die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung 1999 gewählte Begriff, der treffend die Intention beschreibt, den Text der Verfas-

Selbstverständlich stellt sich die Frage nach der Abgrenzung zwischen einzelnen Verfassungsänderungen (insbesondere, wenn gleichzeitig mehrere erarbeitet und vorgenommen werden sollen) und einer Gesamtänderung der Verfassung. In qualitativer Hinsicht ist für eine derartige Grenzziehung entscheidend, dass oberste Verfassungsgrundsätze nicht berührt oder in Frage gestellt werden, die etwa durch Ewigkeitsklauseln (z.B. Art. 79 Abs. 3 Grundgesetz – GG), oder als »Baugesetze« (im österreichischen Verfassungsrecht) besonderen Schutz genießen. Der Verfassungskern bleibt also unverändert erhalten. Obwohl die Abgrenzung zwischen Verfassungsänderung und Verfassungsgebung als klare Unterscheidung erscheint, kann sie bei einer quantitativen Betrachtungsweise durchaus relativiert werden, wenn die Zahl der Änderungen in verschiedenen Bereichen so groß ist, dass die Summe der Änderungen Auswirkungen auf die Gesamtsubstanz der Verfassung zeitigt.

Das Beispiel Italiens zeigt dies deutlich: Während sich die sog. Föderalisierungsreform von 2001 auf den V. Titel des II. Teils der italienischen Verfassung (itVerf) und das Verhältnis Staat-Regionen beschränkte, enthielten sowohl der Berlusconi-Reformvorschlag (2006) und der Renzi/Boschi-Reformvorschlag (2017) Änderungen von mehr als 50 Artikeln.³ Diese letztlich im Referendum abgelehnten Änderungsvorhaben waren zwar auf den II. Teil der Verfassung beschränkt (Staatsorganisation), hätten jedoch das Gesamtbild der italienischen Republik sowohl im Hinblick auf die Regierungsform als auch in Bezug auf die Organisation der Gebietsverwaltung grundlegend verändert.⁴

Im Folgenden werden, nach einer kurzen Betrachtung zur pluralistischen Demokratie und zu den Entscheidungsprozessen und Änderungsverfahren auf verfassungsrechtlicher Ebene, verschiedene Anwendungsfälle partizipativer Demokratie im verfassungsrechtlichen Bereich vorgestellt

sung wieder mit ihrer Substanz in Übereinstimmung zu bringen, in dem geänderte rechtliche, soziale und internationale Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

3 Zu den Verfassungsreformvorschlägen Berlusconi (2006) und Renzi/Boschi (2016) vgl. die Beiträge in EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2006 (Nomos, 2006) und EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2016 (Nomos, 2016) der entsprechenden Jahre sowie Elisabeth Alber »Regionalstaat Italien – Reformblockaden und Perspektiven«, (2018) 1 *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 75ff.

4 Der (politisch) allgemein als änderungsfest betrachtete erste Teil der italienischen Verfassung beinhaltet neben den Staatsgrundsätzen (Art. 1–12 itVerf) die Grundrechtsgarantien, während der zweite Teil die Staatsorganisation (Verfassungsorgane, Staat-Regionen, Justiz, etc.) beinhaltet und in einzelnen Punkten oder Abschnitten schon häufiger geändert wurde.

und untersucht. Grundannahme ist, dass deliberative und partizipative Elemente entsprechend ihrer Natur auch im Verfassungsbereich vorwiegend als komplementäre Elemente eingesetzt werden, zur Vorbereitung wichtiger Änderungen durch vertiefte Diskussion und zur Steigerung der Legitimität der Entscheidung, regelmäßig im Vorfeld formeller Verfassungsänderungsverfahren.

Es werden Beispiele für die (gesamt)staatliche Ebene bzw. Bundesebene gegenübergestellt und kurz diskutiert.⁵ Das Hauptaugenmerk gilt dabei neben den Gründen, die zur Anwendung deliberativer und partizipativer Elemente geführt haben, dem Verhältnis zum ordentlichen, für Verfassungsänderungen vorgesehenen Verfahren und der Art und Weise der Organisation von Bürgerbeteiligungsprozessen (Auswahl der Teilnehmer, Arbeitsmethoden, Verbindlichkeit der Ergebnisse). Entsprechend wird im Folgenden die vergleichende Untersuchung der einzelnen Fälle strukturiert.

2. *Pluralistische Gesellschaften zwischen Populismus und nachhaltigen Lösungen*

Ausgangspunkt aller Betrachtungen ist der Pluralismus, der die heutigen demokratischen Gesellschaften kennzeichnet und der in ihren Verfassungen sowohl als objektiver Wert als auch durch den Schutz individueller Grundrechte garantiert wird.⁶ Pluralismus führt notwendigerweise zu größerer Komplexität, da verschiedene und teilweise gegenläufige Wertvorstellungen und Rechte in einem gesamtgesellschaftlichen Rahmen integriert und zu einem Ausgleich gebracht werden müssen. Dies geschieht täglich durch alle Gewalten: den Gesetzgeber, die Verwaltungsbehörden und durch die Gerichte. Eine besondere Rolle spielen Verfassungsgerichte.

5 Der Beitrag von Elisabeth Alber in diesem Band geht auf Beispiele auf der subnationalen, gliedstaatlichen Ebene ein. Teija Tiilikainen befasst sich mit dem EU-Verfassungskonvent.

6 In der Tradition der Aufklärung und versinnbildlicht durch die bekannte, treffende Formulierung des »*pursuit of happiness*« (Strebens nach Glück), als dem Inbegriff persönlicher, individueller Autonomie, welche es dem Individuum ermöglicht, sich selbst nach seinen eigenen Vorstellungen zu verwirklichen. Nicht das Glück als solches ist garantiert (da dieses von den jeweiligen individuellen Vorstellungen abhängt), sondern die Freiheit, dieses persönlich und individuell definierte Glück anzustreben. Gesamtgesellschaftlich betrachtet führen die Unterschiede in den Vorstellungen zu einem breiten Spektrum möglicher Glücksvorstellungen, welche Ausdruck des – verfassungsrechtlich geschützten – Pluralismus sind.

te, welche die von diesen Gewalten getroffenen Entscheidungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Rahmen überprüfen, was insbesondere für Minderheiten in pluralistischen Gesellschaften eine unverzichtbare Garantie ist.⁷

Bessere Ausbildung, ein größeres demokratisches Bewusstsein und ständig und überall verfügbare Information sollten zu einem größeren Interesse an wichtigen Entscheidungen führen. Eine verbreitete Unzufriedenheit mit Politik an sich, mit der Komplexität vieler wichtiger Fragen und das Gefühl eines großen Abstandes zwischen den Bürgern und »den Institutionen« sind von populistischen Bewegungen ausgenutzt worden, welche die repräsentative Demokratie in Frage stellen. Diese Bewegungen appellieren typischerweise direkt an »das Volk«, wobei Führerpersönlichkeiten (»Leader«) und plebiszitäre Elemente eine wichtige Rolle spielen. Komplexe Probleme werden in der Debatte in der Regel verengt auf binäre, alternative Fragestellungen (»Ja« und »Nein«, »dafür« und »dagegen«), über welche »das Volk« mit Mehrheit entscheiden soll (wobei die – richtige – Antwort durch die Alternative »für uns oder gegen uns« bereits häufig in der Fragestellung suggeriert wird). Direkte Demokratie und damit das Mehrheitsprinzip sollen stärker eingesetzt werden, ohne Rücksicht auf Grundwerte, Rechte anderer und die Komplexität vieler Sachfragen in modernen, pluralistischen und vernetzten Gesellschaften. Repräsentative Entscheidungsprozesse und ihre Filter- und Repräsentationsfunktion werden demgegenüber als langsam, ineffizient und als von »herrschenden Eliten« kontrolliert kritisiert. Auch die Krise der politischen Parteien in ihrer Vermittlerfunktion zwischen Institutionen und Wählern ist Ausdruck dieser Veränderungen.

Es stellt sich daher generell die Frage, wie in Entscheidungsverfahren Komplexität und Pluralismus berücksichtigt und garantiert werden können und gleichzeitig die Akzeptanz gestärkt werden kann.⁸ Dies gilt umso

7 Die gerichtliche Überprüfung demokratischer Mehrheitsentscheidungen ist zur Verteidigung gegen solche Mehrheitsentscheidungen notwendig, welche den betroffenen Angehörigen von politischen, sozialen, religiösen oder anderen anerkannten Minderheiten trotz pluralistischer Wertentscheidungen in der Verfassung keinen oder zu wenig Raum für autonome Entscheidungen lassen; sie dienen also der Grenzziehung zwischen Autonomie und Integration (vgl. Joseph Marko, *Autonomie und Integration* (Böhlau, 1995) im konkreten Einzelfall und gleichzeitig der dynamischen Weiterentwicklung und Anpassung des gesamten Wertesystems durch Auslegung der allgemeinen Grundsätze und Grundrechte.

8 Vgl. bspw. Ralf Dahrendorf, *Die Krisen der Demokratie* (C.H. Beck, 2002); Donatella della Porta, »Democrazia: sfide e opportunità«, (2010) 2 *Rivista Italiana di Scienza Politica* 175; Donatella della Porta, *Can Democracy be Saved? Participation,*

mehr auf verfassungsrechtlicher Ebene, bei der Anpassung und Änderung der demokratischen Grundregeln.

Die Grundsätze der deliberativen Demokratie, welche sich in den letzten Jahrzehnten auf verwaltungsrechtlicher Ebene in verschiedensten Formen stärkerer und direkter Beteiligung von Bürgern und Interessenvertretungen herausgebildet und konsoliert haben, sowie eine direkte Beteiligung und Partizipation der Bürger via Internet eröffnen auch im verfassungsrechtlichen Bereich neue Möglichkeiten.

Die Suche nach Alternativen, welche zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten bieten, wird dadurch entscheidend bestimmt, dass Änderungen der Verfassung regelmäßig in besonderen Verfahren und mit besonderen, übergreifenden Mehrheiten erfolgen müssen. Dadurch sollen Grundrechte und Verfassungsgrundsätze vor übereilten Entscheidungen geschützt und der Pluralismus als Grundlage des gesellschaftlichen Zusammenlebens garantiert werden. Trotz des Demokratieprinzips werden Mehrheitsentscheidungen in diesen Bereichen zum Schutze von Grundwerten und Grundrechten durch besondere Verfahren und Mehrheiten bewußt erschwert oder ihnen sogar absolute Grenzen gesetzt (absolute Garantien, bspw. republikanische Staatsform in Italien, Art. 139 itVerf, oder »Ewigkeitsklausel«, Art. 79 Abs. 3 GG).

Die für Verfassungsänderungen typischen besonderen Verfahren basieren zwar zumeist auf dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, weisen aber in der Regel zusätzliche Verfahrenserfordernisse auf, z.B. qualifizierte Mehrheiten, Fristen, wiederholte Abstimmungen, etc. Wegen der Wichtigkeit der allgemeinen Akzeptanz der Grundnormen in der pluralistischen Gesellschaft, sind grundlegende Entscheidungen besonders zu überdenken; die genannten Erschwernisse haben daher eine Warnfunktion. Auch die repräsentative Demokratie wird teilweise einbezogen, wie etwa durch die Erfordernisse von Auflösung und Neuwahlen sowie der notwendigen Bestätigung des Reformvorhabens durch das neugewählte Parlament, die in einigen Verfassungsordnungen vorgesehen sind.⁹ Dies soll dem Volk effektive Mitwirkung und Kontrolle ermöglichen – durch Wiederwahl oder Abwahl der Reformmehrheit. Nicht selten findet sich aus diesem Grund eine Kombination von Verfahrenserschwernissen im Parlament mit einem Referendum als Abschluss des Verfahrens: die direkte Demokratie

Deliberation and Social Movements (Polity Press, 2013); Angelika Vetter und Uwe Remer-Bollow, *Bürger und Beteiligung in der Demokratie* (VS Springer, 2017).

9 So muss z.B. in Belgien nach Art. 195 belgischer Verfassung, das Parlament nach einer Verfassungsänderung aufgelöst werden, damit nach Wahlen das Parlament in neuer Zusammensetzung diese ratifizieren kann.

dient hier der Bestätigung der Parlamentsinitiative.¹⁰ Beispiele für eine derartige Kombination sind Italien und Österreich. Ein Ausnahmefall ist Deutschland, wo lediglich 2/3-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat vorgesehen sind und eine Beteiligung der Wähler an Verfassungsänderungen entsprechend grundsätzlich nicht vorgesehen ist.

In herkömmlichen Verfassungsänderungsverfahren finden sich – außer den genannten Volksentscheiden, die jedoch der abschließenden Bestätigung einer Reform dienen – in der Regel keine Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung. Es stellt sich damit die Frage, wie und wo derartige deliberative Partizipationsformen durchgeführt werden können, ohne dass dies die Rechtmäßigkeit der Verfahren berührt. Einige Verfassungsordnungen haben deswegen partizipative Formen außerhalb bzw. vor Beginn der eigentlichen formellen Verfahren eingeführt. Diese haben insoweit eine vorbereitende bzw. beratende Funktion, wobei der gegenüber den formellen Verfahren erweiterte Kreis der Teilnehmer intensive Abwägung und Erörterung aller Argumente und damit Nachhaltigkeit garantieren soll.

3. Der EU-Verfassungskonvent: Sonderfall und Vorläufer

Trotz der Tatsache, dass die Europäische Union nach wie vor eine internationale Organisation ist, die auf völkerrechtlichen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten gründet, wurde im ersten Jahrzehnt des Jahrhunderts versucht, eine Verfassungsdebatte zu führen, mit dem Ziel die Verfassungsqualität vieler Vorschriften der EU Verträge stärker im Bewusstsein der Bevölkerungen zu verankern. Im Mittelpunkt der Diskussion stand das Ziel vertiefter Integration sowie die Erarbeitung eines »Verfassungsvertrages«,

-
- 10 Art. 138 itVerf schreibt zwei Abstimmungen in beiden Häusern vor, im Abstand von drei Monaten. Bei absoluter Mehrheit in der zweiten Abstimmung kann ein Referendum beantragt werden (von 1/5 der Abgeordneten oder Senatoren, 500.000 Wählern, oder fünf Regionalräten); sollte das Parlament die Reform mit einer 2/3 Mehrheit verabschieden, ist kein Referendum notwendig. In Österreich ist eine 2/3-Mehrheit im Nationalrat (bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder) zur Verabschiedung von Änderungen der Bundesverfassung oder gesetzlicher Vorschriften im Verfassungsrang erforderlich, Art. 44 Abs. 1 B-VG. Der Bundesrat muss dem ebenfalls mit 2/3-Mehrheit zustimmen, sollten die Änderungen die Kompetenzen der Bundesländer betreffen, Art. 44 Abs. 2 B-VG. Ein Referendum ist bei Totalrevision der Verfassung zwingend vorgeschrieben (wenn deren Substanz, die »Baugesetze« von einer Änderung berührt werden); bei anderen Änderungen kann ein Referendum von einem Drittel der Nationalratsabgeordneten oder der Bundesratsmitglieder verlangt werden, Art. 44 Abs. 3 B-VG.

der zwar weiter völkerrechtliche Rechtsquelle sein sollte, inhaltlich aber wesentlich stärker einer staatlichen Verfassung ähneln sollte.

Die Verfassungsdiskussion war auch von der damals bevorstehenden großen EU-Osterweiterung angestoßen, da im Hinblick auf diese Erweiterung um 10 neue Mitglieder sichere Integrationsgrundlagen geschaffen werden sollten. Die Beratungen im Rahmen der Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten sollten durch partizipative Elemente ergänzt werden, sowohl um den besonderen Charakter der geplanten Änderungen zu betonen, als auch um deren Legitimation zu erhöhen.

Der Prozess konnte auf die Erfahrungen mit der EU Grundrechte-Charta bauen. Zu ihrer Erarbeitung wurde auf dem Kölner Gipfel 1999 zunächst eine ad hoc-Versammlung einberufen, welche sich (in Anspielung auf den US Verfassungskonvent von Philadelphia von 1787) selbst zum »Konvent« erklärte. An diesem Konvent nahmen 15 Vertreter der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten teil, 30 Vertreter der nationalen Parlamente, 16 des Europaparlaments, ein Vertreter der Kommission sowie verschiedene Beobachter (des Europäischen Gerichtshofes, des Europarates und anderer Organisationen).

Nach dieser ersten, weitgehend positiv bewerteten Erfahrung beschloss der Europäische Rat in Laeken einen weiteren »Konvent für die Zukunft Europas« einzuberufen und ihm die Aufgabe zu übertragen, einen Entwurf für einen Verfassungsvertrag für die Europäische Union auszuarbeiten. Nach dem Vorbild des Grundrechtecharta-Konvents sollten 105 Abgeordnete nationaler Parlamente (der Mitgliedstaaten und der damaligen Kandidaten für einen Beitritt), Abgeordnete des Europaparlaments, der Europäischen Kommission sowie Vertreter der Staats- und Regierungschefs in öffentlichen Sitzungen arbeiten. Die partizipative Methode sollte ein offenes Diskussionsforum schaffen, im Gegensatz zur Regierungskonferenz, in der die Beratungen hinter verschlossenen Türen stattfinden.¹¹

Der durch den Konvent unter dem Präsidenten Giscard d'Estaing erarbeitete Verfassungsvertrag wurde anschließend durch die Regierungskonferenz verabschiedet, trat jedoch nie in Kraft, da die Ratifizierungsphase nach den negativen Referenda in Frankreich und den Niederlanden schließlich vorzeitig abgebrochen wurde. Trotzdem wurden die Erfahrungen mit dem Konvent weithin positiv gewertet. Nach einer zweijährigen Reflektionsphase wurden wesentliche Inhalte des gescheiterten Verfas-

11 Der EU Verfassungskonvent wird im Beitrag von Teija Tiilikainen in diesem Band ausführlich untersucht und diskutiert. In diesem Beitrag geht es darum, seine Vorbildwirkung für nationale Verfassungsreformprozesse zu unterstreichen.

sungsvertrages in den Vertrag von Lissabon übernommen, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Zu den wesentlichen Neuerungen gehört die Neuregelung des Vertragsänderungsverfahrens: der Konvent wird nun als – vorgeschalteter – Bestandteil des förmlichen Vertragsänderungsverfahrens ausdrücklich anerkannt (Art. 48.1 EUV).

Die Diskussion der Konventsmethode und der konkreten Erfahrungen mit dem EU Konvent haben die Verfassungsreformdiskussionen in mehreren Mitgliedstaaten nachhaltig beeinflusst.

4. Der Österreich-Konvent: ein Experiment mit Folgen

Von Juni 2003 bis Januar 2005 wurde in Österreich ein intensiver Diskussionsprozess über eine Staats- und Verfassungsreform durchgeführt. Ein eigens dafür einberufener »Österreichkonvent« erarbeitete zahlreiche Reformvorschläge und legte einen umfassenden Abschlussbericht vor.¹² Direkt gewählte Mandatäre der Landtage bzw. des Nationalrates waren im Österreichkonvent ebenso vertreten wie die Selbstverwaltungskörperschaften, insbesondere Gemeinden und Städte.

Aus politischen Gründen wurden die Vorschläge jedoch schließlich nicht in einer einzigen großen Reform verabschiedet; stattdessen sollten sie allmählich und schrittweise umgesetzt werden.¹³ Nach Abschluss der Arbeiten übermittelte der Bundeskanzler den »Bericht des Österreich-Konvents« dem Nationalrat, der die Ergebnisse des Konvents bis Juli 2006 in einem »Besonderen Ausschuss zur Vorberatung des Berichts des Österreich-Konvents« behandelte. Im Frühjahr 2007 wurde dann durch die neue

12 Vgl. zu den einzelnen Verfahrensabschnitten und für den Abschlussbericht das Portal des Verfassungskonvents (www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml); hier findet sich auch eine umfassende Auswahlbibliographie zu den Arbeiten des Konvents und ihrer Rezeption.

13 Ludwig Adamovich, »Nach dem Österreich-Konvent; Bereinigung oder grundlegende Änderung der Verfassung?«, in Bundesministerium für Inneres (Hrsg.), *Verfassung – Reform – Rechtsschutz. 3. Rechtsschutztag des Bundesministeriums für Inneres* (NWV, 2006), 27ff; Barbara Blümel, *Österreich-Konvent – Die Umsetzung der Verfassungsrevision* (Demokratiezentrum Wien, 2004); Emil Brix, Jürgen Nautz und Klaus Poier (Hrsg.), *Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft* (Passagen 2006); Peter Bußjäger, *Klippen einer Föderalismusreform – Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus* (Institut für Föderalismus, 2005); Anna Gamper, »The Austrian Constitutional Convention: Continuing the Path to Reform the Federal State?«, (2006) 2 *Revista d'Estudis Autònoms I Federals* 9.

Bundesregierung eine Expertengruppe beim Bundeskanzleramt gebildet, deren Vorschläge zur Grundlage für Parlamentsbeschlüsse über ein »Demokratiepaket«, die Bereinigung des Bundesverfassungsrechts, die Neuregelung weisungsfreier Behörden und die Einrichtung eines Asylpakets wurden. Auch konnte ein neues Haushaltsrecht beschlossen werden, das seine Grundlagen in den Beratungen des Österreich-Konvents hatte.

Weitere Vorschläge des Österreich-Konvents und der Expertengruppe, insbesondere zur Bundesstaatsreform, wurden jedoch nicht weiter behandelt.¹⁴ Dagegen wurden in der folgenden Legislaturperiode (ab 2008) weitere Vorschläge zu Reformen in den Bereichen des Wahlrechts und der Verwaltungsorganisation umgesetzt. Außerdem wurde 2012 die Einrichtung von Verwaltungsgerichten im Parlament verabschiedet: seit 1. Januar 2014 arbeiten in Österreich nun neun Landesverwaltungsgerichte, ein Bundesverwaltungsgericht und ein Bundesfinanzgericht. Auch diese weitreichende Reform geht auf die Beratungen und Vorschläge des Österreich-Konvents zurück.

In der Folge wurde 2014 eine parlamentarische Enquete-Kommission zur Aufwertung direktdemokratischer Instrumente eingerichtet, der neben 18 Abgeordneten als stimmberechtigte Mitglieder neun weitere ständige Mitglieder (Bundesratsmitglieder und Experten) ohne Stimmrecht angehörten. Darüber hinaus nahmen jedoch auch acht, in einem Losverfahren ermittelte Bürger mit Rederecht an den Sitzungen teil. Trotz dieser interessanten Neuerung gab es nach den Beratungen der Enquetekommission jedoch keinen fraktionsübergreifenden Konsens im Parlament, wie die direkte Demokratie in Österreich weiterentwickelt werden soll.

Das Ergebnis dieser Versuche, Formen deliberativer Demokratie vor grundlegenden Reformen in die formellen Verfahren einzuführen, kann als verhalten positiv gewertet werden. Der Österreich-Konvent hat zwar selbst unmittelbar keine umfassende Reform bewirkt, jedoch haben seine Beratungen in der Folge einzelne, wichtige Reformschritte vorbereitet und geprägt. Dagegen haben die Versuche, durch Los bestimmte Bürger direkt in die parlamentarischen Beratungen einzubinden aufgrund des Übergewichts der Parlamentarier und der dominanten repräsentativ-demokratischen Logik weniger überzeugt; sie gingen in der parteipolitisch geprägten Dynamik des Parlamentsbetriebes unter. Parallel wurden Bürgerdialoge

14 Christoph Konrath, »Dann bleibt es ebenso: Föderalismus und Kompetenzverteilung als Themen des Österreich-Konvents«, (2005) 34 *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 351; Ewald Wiederin, »Bundesstaatsreform in Österreich«, in Detlef Merten (Hrsg.), *Die Zukunft des Föderalismus in Deutschland und Europa* (Duncker & Humblot, 2007) 87ff.

organisiert. Auch diese waren jedoch alles andere als wirksam im Hinblick auf die tatsächlich getroffenen Entscheidungen und das Feedback von Seiten der Politik; sie sind aber als innovative Partizipationsform ein interessantes Detail.¹⁵ Im Oktober 2018 hat die österreichische Regierung erneut Themen der Diskussionen aufgegriffen und weitreichende Vorschläge für eine Föderalismusreform vorgestellt.¹⁶

5. Föderalismusreform in Deutschland: Auslagerung statt partizipativer Modelle

In Deutschland gibt es auf der Bundesebene keine rechtlichen Grundlagen mit direkter oder partizipativer Demokratie und daher keine Erfahrungswerte, während direktdemokratische und deliberative Partizipationsinstrumente auf Länderebene und in den Gemeinden immer stärker genutzt werden. Vor 15 Jahren hatte die Diskussion um eine Reform des Grundgesetzes an Intensität deutlich zugenommen und konzentrierte sich, in verfassungsrechtlicher Hinsicht, auf einen zentralen Aspekt: das bundesstaatliche System. Es wurden vor allem mehr Wettbewerb gefordert und die zentrale Rolle des Bundesrates in Frage gestellt, als Hindernis in Entscheidungsprozessen. Dabei ist der Bundesrat die institutionelle Klammer des Demokratie- und des Bundesstaatsprinzips, welche beide für die deutsche Verfassungsordnung wesentlich sind. Er vereinigt beide Prinzipien institutionell durch Mitwirkung der Länder im Gesetzgebungsverfahren, mit Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen. Wegen dieser Mitwirkung und der damit verbundenen Verlangsamung und einigen Blockaden wurde der Bundesrat als Ursache für den »Reformstau« beschuldigt. Dem sollte eine mögliche Reform im Sinne einer Entflechtung des bundesstaatlichen Systems und einer Reduzierung der Partizipationsrechte des Bundesrates abhelfen.

Für jede Änderung des Grundgesetzes sind aber Zweidrittelmehrheiten sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat erforderlich (was diesem wieder eine Vetoposition einräumt). Aus diesem Grund wurde für die Vor-

-
- 15 Kathrin Hämmerle, »Niemand soll sagen können, er wäre nicht gehört worden ...«: Betrachtungen zum Österreich- Konvent aus Sicht der Zivilgesellschaft« (2005) 34 *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 367 <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-63490> (abgerufen am 31.01.2019).
 - 16 Siehe Karl Kössler, »Streamlining Austria's Federation: Comprehensive Reform after Nearly a Century?« (*Constitution Net*, 21. November 2018) www.constitutionnet.org/news/streamlining-austrias-federation-comprehensive-reform-after-nearly-century (abgerufen am 31.01.2019).

bereitung der Reform ein anderer Kontext gesucht. Beide Prinzipien, das Demokratie- und das Bundesstaatsprinzip, wurden in neuer Form vereint und eine ad hoc-Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung eingesetzt. In ihr waren Bundestag und Bundesrat paritätisch mit jeweils 16 Mitgliedern vertreten, entsprechend dem Modell des Vermittlungsausschusses. Sie war hochrangig besetzt, mit Ministerpräsidenten und führenden Politikern der im Bundestag vertretenen Parteien. Die Kommission wurde von Experten unterstützt und beraten. Sie kam ihrem Auftrag, »durch die Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen das Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern wieder her(zu)stellen«, im Wesentlichen nach, allerdings wurden die Themen Neugliederung und Finanzföderalismus von Beginn an ausgeklammert.

Die Beratungen und Arbeiten führten fast zu einem von allen Seiten akzeptierten Ergebnis, allerdings scheiterte die Verabschiedung eines Abschlussberichts kurz vor Ende des Mandats an politischen Differenzen. Nach den Wahlen im September 2005 nahm jedoch die neue Große Koalition wesentliche Teile der Vorschläge auf und setzte sie mit der Föderalismusreform I im formellen Verfahren als Verfassungsänderung um.

Auch wenn keine deliberativen Partizipationselemente im eigentlichen Sinne (Bürgerbeteiligung) zu verzeichnen sind, ist die sog. Föderalismusreform ein interessanter Fall, da auch hier die institutionellen Verfahren durch ein ad hoc eingesetztes Organ ergänzt wurde, welches die eigentliche Reform und die formellen Verfahren vorbereiten sollte. Diese im Vorfeld angesiedelten Beratungen sollten eine effizientere und vertiefte Befassung mit den Reformthemen ermöglichen und parteipolitische Lagerkämpfe vermeiden helfen.

6. Viel Diskussion und keine Reform: zur Lage in Italien

In Italien haben jahrzehntelange Diskussionen über notwendige Verfassungsreformen vor allem zu zahlreichen akademischen Studien und Vorschlägen geführt. Die Lage und die Defizite sind daher klar erkannt; Einigkeit herrscht insbesondere über die Notwendigkeit den Entscheidungsprozess auf gesamtstaatlicher Ebene zu beschleunigen und dazu das perfekte Zweikammersystem umzugestalten sowie die vertikalen Beziehungen zwischen Staat, Regionen und Gemeinden neu zu ordnen (trotz oder gerade wegen der in diesem Bereich durch die Verfassungsreform von 2001 geschaffene Situation). In der Vergangenheit wurde auch mit besonderen Verfahren und bikameralen Ausschüssen im Parlament experimentiert.

Unter den verschiedenen Ideen zur Vorbereitung von Verfassungsänderungen in den letzten Jahren sind insbesondere diejenigen eines Verfassungskonvents und die eines Zweikammer-Sonderverfahrens hervorzuheben. Die Idee eines Verfassungskonvents, bestehend jeweils zur Hälfte aus gewählten Abgeordneten und aus ernannten Experten, wurde jedoch angesichts massiver Kritik wegen der unterschiedlichen Legitimation dieser beiden Gruppen verworfen. Auch die Pläne für ein besonderes Verfahren mit einem Sonderausschuss von 42 Parlamentarierern aus beiden Kammern (anstelle der fast 1.000 Senatoren und Abgeordneten), die einen Vorschlag erarbeiten sollten, welcher dann von einer besonderen Mehrheit im Parlament verabschiedet und durch ein Referendum angenommen werden sollte, wurden letztendlich wegen der eindeutigen Unvereinbarkeit mit dem in Art. 138 itVerf. geregelten Verfahren zur Verfassungsänderung aufgegeben. Es sollte kein Präzedenzfall zur Umgehung dieses Artikels geschaffen werden. Jedoch wurden neue Elemente zur Vorbereitung zukünftiger Reformen genutzt. Während der Präsidentschaft Giorgio Napolitanos wurde von diesem ein 42 Mitglieder starker Expertenausschuss als Konsultativorgan des Präsidenten eingerichtet, welcher Vorschläge für das Parlament erarbeiten und koordinieren sollte.

Parallel dazu wurde von der Regierung Letta ein Konsultationsprozess begonnen, welcher die italienischen Bürger erreichen wollte. Es handelte sich um einen strukturierten Prozess, nicht nur um eine Online-Befragung. Auf einer Internetplattform wurden zahlreiche Fragen zu Einzelheiten einer möglichen Verfassungsreform gestellt, z.B. zur Regierungsform, zur direkten Demokratie, zur territorialen Gliederung und Selbstverwaltung. Zwar hatte diese Konsultation wenig Echo in den Medien, trotzdem nahmen an ihr mehr als 200 000 Bürger teil, obwohl eine Registrierung notwendig war, um Missbrauch zu verhindern, insbesondere Mehrfachantworten durch ein und dieselbe Person. Sämtliche Reformprioritäten wurden von den teilnehmenden Bürgern bestätigt; allerdings zeigt der Abschlussbericht auch eine Mehrheit gegen den von der Regierung geplanten Abbau regionaler Kompetenzen.¹⁷

In der Folge geschah jedoch nicht viel mit den Ergebnissen. Die neue Regierung von Matteo Renzi, welche im Februar 2014 Gianni Letta ablöste, gab die Idee eines besonderen Verfassungsgesetzes zur Einführung eines speziellen Verfassungsänderungsverfahrens auf und begann ohne weitere

17 Vgl. die für die Konsultation genutzte Internetplattform »partecipa!« (»beteilige dich!«), auf der auch der Abschlussbericht der Konsultation veröffentlicht worden war (www.partecipa.gov.it).

Vorbereitung oder Konsultationen das parlamentarische Verfahren zur Verfassungsänderung mit einem sehr umfangreichen Änderungsentwurf. Nach langen Beratungen und Abstimmungen in beiden Kammern wurde das umfangreiche Verfassungsänderungsvorhaben schließlich verabschiedet und die Regierung Renzi war selbst treibende Kraft für ein – eigentlich nicht notwendiges – Verfassungsreferendum. Dies war ein politischer Fehler, da die Diskussion über die umfassende Verfassungsreform das Land spaltete, zur Möglichkeit der persönlichen Abrechnung mit Matteo Renzi wurde und die Personalisierung seinen Gegnern die Möglichkeit bot, sich gegen ihn zu verbünden. Die Verfassungsreform fiel entsprechend im Referendum vom 4. Dezember 2016 durch; Matteo Renzi trat zurück.

Der Grundsatz umfassender öffentlicher Konsultation ist jedoch mittlerweile in Italien etabliert und die Internetplattform wird weiter regelmäßig zur Online-Konsultation der Bürger für andere Gesetzgebungsvorgaben genutzt.

7. Island: Ein völlig neues, mehrstufiges Modell für Bürgerbeteiligung?

Nach den dramatischen Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008, welche für Island einen Bankenkollaps bedeutete, wurde allgemein eine grundlegende Erneuerung befürwortet. Dies schloss Forderungen nach einer neuen Verfassung ausdrücklich ein. 2009 wurde eine Nationalversammlung für ein nationales »Brainstorming« abgehalten.¹⁸ Auf dieser ging es vor allem um Grundwerte sowie um besonders wichtige Einzelfragen wie beispielsweise Ausbildung, Wirtschaft und Umwelt. Außerdem wurden Möglichkeiten einer umfassenden Verfassungsreform mit deliberativen Partizipationsformen diskutiert.

Dies wurde von der isländischen Regierung akzeptiert und im Juni 2010 wurde ein Gesetz zur Einberufung einer Verfassungsversammlung verabschiedet (*Constitutional Assembly Act*). Demnach sollte ein Verfassungsrat

18 Silvia Suteu, »Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland«, in (2015) 3 *Boston College International and Comparative Law Review* 251; Björg Thorarensen, »The People's Contribution to Constitutional Changes: Writing, Advising or Approving? – Lessons from Iceland«, in Xenophon Contiades and Alkemele Fotiadou (Hrsg.), *Participatory Constitutional Change*, (Routledge, 2017), 103ff; Eirikur Bergmann, »Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland«, in Min Reuchamps and Jane Suiter (Hrsg.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe* (ECPR Press, 2017), 15ff.

gewählt werden, nachdem eine Crowdsourcing-Versammlung zu Verfassungsfragen abgehalten worden war, als ein Tagesereignis für Bürgerbeteiligung, das von einem Verfassungsausschuss von sieben Experten vorbereitet werden sollte. Am 6. November 2010 fand die erste Phase statt: Unter Ausschluss von Mitgliedern politischer Parteien nahmen insgesamt 950 durch die Zufallsmethode ausgewählte Isländer an insgesamt 128 verschiedenen Runden Tischen teil. Auf diese Weise wurden acht Hauptthemen für die isländische Verfassung ermittelt, welche als Grundlage für die Beratungen und Arbeiten im Verfassungsrat vorgegeben wurden.

Am 27. November 2010 wollte man mit der Wahl der 25 Mitglieder des Verfassungsrates in die zweite Phase eintreten. 522 Isländer hatten sich selbst als Kandidaten zur Wahl gestellt. Wieder waren Abgeordnete ausgeschlossen. Gewählt wurde mit einem Verhältniswahlssystem (*single transferable vote system*); allerdings war die Wahlbeteiligung mit nur 27% sehr enttäuschend. Dies entspricht etwa der Hälfte der gewöhnlichen Wahlbeteiligung. Zudem kam es zu Problemen beim Wahlvorgang und es wurden Unregelmäßigkeiten behauptet, weswegen der Oberste Gerichtshof schließlich die Wahlen annullierte.

Daraufhin wurde der Verfassungsrat vom Parlament ernannt und begann seine Arbeit im April 2011 auf der Grundlage der Vorarbeiten der Verfassung. Es wurde großer Wert auf die Transparenz der Arbeiten gelegt: auf einer interaktiven Webseite wurden alle Entwürfe sowie Kommentare und Vorschläge dazu veröffentlicht. Jeder Bürger hatte das Recht, online Änderungen vorzuschlagen und am Text mitzuschreiben. Nach vier Monaten sandte der Verfassungsrat im Juli 2011 einen Verfassungsentwurf an das Parlament, nachdem dieser im Konsens verabschiedet worden war. Der Entwurf wurde danach von internationalen Experten sowie der Venedig-Kommission des Europarates begutachtet und von verschiedenen Seiten kritisiert. Anschließend kam es zunächst für Monate zu einem Stillstand im isländischen Parlament.

Schließlich wurde am 20. Oktober 2012 ein konsultatives Referendum über den Verfassungsentwurf abgehalten, bei dem insgesamt sechs Fragen zur Abstimmung gestellt wurden: die Bürger konnten sowohl über den Gesamtentwurf, als auch über fünf inhaltliche Hauptfragen abstimmen (ob natürliche Ressourcen staatliches Eigentum sein sollten; über eine Bestimmung zur Staatskirche; über die Wahl bestimmter Individuen in den Althing; über das gleiche Stimmengewicht in allen Landesteilen bei Wahlen; über das Recht einer bestimmten Anzahl von Wählern Referenda zu beantragen). Die Wahlbeteiligung lag immerhin bei 49% und alle Fragen wurden mit einer deutlichen Mehrheit positiv beantwortet.

Allerdings kam es nach dem eindeutigen Ergebnis des nicht bindenden Referendums zu Streitigkeiten zwischen den politischen Parteien über die Umsetzung. Nach vielen Debatten kam es nie zu einer Endabstimmung darüber. Stattdessen wurde 2013 ein anderer Gesetzentwurf eingebracht, mit dem die Diskussion und die Entscheidung bis auf die Zeit nach den Wahlen im selben Jahr verschoben wurde,¹⁹ allerdings mit dem Zusatz, dass eine Verfassungsreform spätestens bis April 2017 erfolgen, vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet und durch ein Referendum (mit mindestens 40% Wahlbeteiligung als Gültigkeitserfordernis) bestätigt werden sollte. Damit hatte das Parlament die Hoheit über den Verfassungsänderungsprozess wiedererlangt.

Interessant sind im Fall Islands vor allem das Wechselspiel deliberativer Partizipationsformen mit den Institutionen der repräsentativen Demokratie, welche letztlich die Oberhand behielt sowie das Eingreifen des Obersten Gerichtshofes und die Wirkungen der Gutachten der Venedigkommission. Allerdings war die vorausgegangene Phase der Bürgerbeteiligung als wichtiges Element des Gesamtprozesses eingeführt und erprobt und international viel beachtet worden. Zudem war die Notwendigkeit eines komplementären Prozesses anerkannt worden.

Wenn man lediglich das Ergebnis betrachtet, muss das isländische Experiment mit dem Verfassungskonvent von 2012 also als ein Fehlschlag betrachtet werden, da das erklärte Ziel, eine neue Verfassung zu verabschieden, nicht erreicht wurde. Trotzdem war es das erste Mal, dass eine vollständig neue Verfassung im Wege deliberativer Partizipationsformen erarbeitet werden sollte. Trotz des (vermutlich zu) ehrgeizigen Zieles einer Gesamtrevision und des Fehlschlags hat das Verfahren enormes Interesse geweckt und ein großes Echo in der Welt und in der wissenschaftlichen Diskussion ausgelöst, weshalb es als durchaus Auslöser eines neuen Trends in Verfassungsänderungsverfahren angesehen werden kann.

19 Die Venedig-Kommission des Europarates hatte empfohlen, weitere Detailarbeiten am Verfassungsentwurf erst nach den anstehenden Wahlen anzugehen. Die vorgesehenen vielen Möglichkeiten für die direkte Intervention der Bürger seien zwar zu begrüßen, könnten aber auch Risiken der Blockade und der Instabilität mit sich bringen. Zudem seien zahlreiche Bestimmungen des Entwurfs noch zu vage geblieben.

8. Konkrete Einzeländerungen: der irische Verfassungskonvent mit Bürgermehrheit

In Irland wurden bereits im Wahlkampf 2011 Verfassungsänderungsvorschläge von verschiedenen Parteien vorgeschlagen und diskutiert. 2012 wurde dann ein Verfassungskonvent (Irish: An Coinbhinsiún ar an mBunrecht) eingerichtet, um die vorgeschlagenen Verfassungsänderungsvorschläge zu diskutieren. Seine Zusammensetzung war gemischt: Unter den 100 Mitgliedern waren als Vertreter der Politik neben dem Vorsitzenden weitere 29 Mitglieder des irischen Parlaments und vier Vertreter der politischen Parteien Nordirlands;²⁰ zwei Drittel des Konvents waren jedoch durch das Zufallsprinzip ermittelte Bürger. Die 66 Bürger wurden von einer Marktforschungsgesellschaft durch einen Algorithmus ausgewählt, der einen repräsentativen Querschnitt der Wahlbevölkerungsstruktur im Hinblick auf Alter, Region und Geschlecht garantierte; ebenso wurden 66 Ersatzmitglieder ausgewählt.²¹

Acht Einzelthemen sollten im Verfassungskonvent behandelt werden, diese Liste wurde vom Konvent um weitere Themen ergänzt:

- Die Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre und die Zusammenlegung mit den Gemeinde- und Europawahlen;
- Die Herabsetzung des Wahlalters auf 17 Jahre;
- Die Reform des Wahlsystems zur Kammer (*Dáil*);
- Die Ermöglichung des Wahlrechts für im Ausland ansässige irische Staatsbürger bei den Präsidentenwahlen in irischen Botschaften oder durch ähnliche Massnahmen;
- Eine Verfassungsbestimmung über die gleichgeschlechtliche Ehe;
- Eine Verfassungsänderung zur Rolle der Frauen mit dem Ziel ihrer größeren Beteiligung im öffentlichen Leben;
- Größere Beteiligung von Frauen in der Politik;
- Die Streichung einer Verfassungsvorschrift über das Vergehen der Blasphemie;

20 Die 29 Plätze für irische Abgeordnete wurden unter den im Parlament vertretenen Fraktionen im Verhältnis zu ihrer Sitzanzahl in beiden Häusern aufgeteilt; Sinn Fein war mit einer gemeinsamen Delegation aus beiden Häusern vertreten. Von den sechs eingeladenen nordirischen Parteien lehnten die protestantischen Parteien Democratic Unionist Party und Ulster Unionist Party eine Teilnahme ab, da sie den Konvent als inner-irische Angelegenheit betrachteten.

21 Statt der vollständigen Postanschrift wurden nur Name und Postleitzahl der Bürger veröffentlicht, um Befürchtungen einer Einflussnahme von Lobbyisten und Interessengruppen vorzubeugen.

Andere relevante Verfassungsänderungen, welche der Konvent empfehlen wollte (nach der Behandlung der vorgenannten Themen).

Die erste Sitzung war am 1. Dezember 2012, der Konvent tagte bis 31. März 2014. Die ersten beiden Themen wurden zuerst bearbeitet; die entsprechenden Empfehlungen sollten bereits zwei Monate nach dem ersten Treffen an die Regierung abgegeben werden. Die anderen Themen sollten bis November 2013 bearbeitet werden. Nach diesem Zeitpunkt wurden die Reform der Abgeordnetenkammer (*Dáil*) und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als zwei weitere Themen vom Konvent selbst gewählt.

Der Konvent arbeitete an 10 Wochenenden für jeweils eineinhalb Tage. Die Arbeitsmethode sah für jede Sitzung drei unterschiedliche Abschnitte vor: zunächst stellten am Samstag Experten ihre zuvor versandten Gutachten vor, darauf folgten Debatten zwischen Gruppen von Befürwortern und Gegnern der Vorschläge zum jeweiligen Thema und abschließend offene Diskussionen an Runden Tischen mit Moderatoren. Die Diskussionen wurden aufgezeichnet. Am folgenden Sonntagmorgen reflektierten die Konventsmitglieder über die Diskussionsergebnisse des Vortages. Zum Abschluss wurde auf einem Stimmzettel abgestimmt, auf dem die Hauptargumente aufgelistet waren. Alle Sitzungen waren öffentlich, und konnten durch Streaming verfolgt werden.

Die irische Regierung war nicht zur Berücksichtigung der Änderungsvorschläge des Konvents verpflichtet. Sie versprach aber eine förmliche Antwort auf alle Empfehlungen sowie eine Debatte darüber im Parlament. Dies sollte der Verknüpfung zwischen deliberativen und repräsentativen Verfahrenselementen ebenso dienen, wie der Achtung der vom Konvent geleisteten Arbeit und der Stellung des Parlaments.

Bis Dezember 2015 hatte die irische Regierung auf sechs der neun Berichte des Konvents formell geantwortet. Zwei Konventsvorschläge wurden am 22. Mai 2015 in einem Verfassungsreferendum zur Abstimmung gestellt. Es ging um die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe und um die Herabsetzung der Altersgrenze für die Wählbarkeit zum Präsidentenamt von 35 auf 21 Jahre. Während die gleichgeschlechtliche Ehe akzeptiert und damit eingeführt wurde, wurde die Herabsetzung der Altersgrenze von einer Mehrheit der Wähler abgelehnt.

Vor den Wahlen 2016 schlugen verschiedene Politiker Änderungen an der irischen Abtreibungsgesetzgebung vor, einschließlich der Abschaffung des verfassungsrechtlichen Abtreibungsverbotes im Achten Verfassungszusatz. Dazu wurde vor den Wahlen erneut eine Bürgerversammlung (*Citi-*

zens' Assembly)²² versprochen, welche nach den Wahlen auch gebildet wurde. Ohne die Beteiligung von Politikern sollte diese über einen längeren Zeitraum eine begrenzte Anzahl von wichtigen Themen bearbeiten. Zu diesen gehörten insbesondere das Abtreibungsverbot, die Dauer der Legislaturperiode sowie die Art und Weise der Abhaltung von Referenda (z.B. die Zusammenlegung verschiedener Themen auf einen Wahltag), obwohl der Bürgerkonvent nicht auf Verfassungsthemen beschränkt war. Die 2017 abgeschlossenen Arbeiten wurden im Parlament von einem Ausschuss weiter beraten. Am 25. Mai 2018 wurde ein Referendum zum Achten Verfassungszusatz durchgeführt, bei dem sich eine Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden für eine Änderung aussprachen, welche es dem irischen Parlament nun ermöglicht, Schwangerschaftsabbrüche zu legalisieren.²³

Irland ist ein Beispiel für gelungenen und zielführenden Einsatz deliberativer Partizipationsformen zur Änderung einzelner Vorschriften einer staatlichen Verfassung. Der Verfassungskonvent hatte diese als Beratungsorgan vorbereitet und einen komplexen Katalog von insgesamt etwa 40 verschiedenen Änderungsempfehlungen erarbeitet; diese sollten durch die Regierung umgesetzt werden. Von ihnen erforderten 20 Empfehlungen Verfassungsänderungen. Während einige noch unerledigt sind, wurde die Ehe gleichgeschlechtlicher Paare durch das Referendum im Mai 2015 ermöglicht; ein beachtliches Ergebnis in einer bekanntermaßen katholisch geprägten und konservativen Rechtsordnung. Die Regierung hat in Aussicht gestellt, dass weitere Empfehlungen 2018 und 2019 in einem Referendum zur Abstimmung gestellt werden.

9. Neue Wege durch Partizipation? Schlussfolgerungen

In der vergleichenden Untersuchung lassen sich zwei große Fallgruppen unterscheiden: in Österreich, Deutschland und Italien wurden dem eigentlichen Verfassungsänderungsverfahren ein Konvent, eine besonders zusammengesetzte Kommission oder ein Expertengremium vorgeschaltet, um

-
- 22 Laura Cahillane, »Delaying Tactics or Useful Deliberative Exercises? The Irish Citizens' Assembly and the Convention on the Constitution« (*IACL-AIDC Blog*, 3. Dezember 2018) blog-iacl-aidc.org/debate-the-citizens-assembly-in-ireland/2018/12/3/delaying-tactics-or-useful-deliberative-exercises-the-irish-citizens-assembly-and-the-convention-on-the-constitution (abgerufen am 31.01.2019).
 - 23 Bei einer Wahlbeteiligung 64,3%. Zur Abstimmung stand konkret die Frage, ob die folgende Ergänzung in Art. 40.3.3 eingeführt werden sollte: »Bestimmungen zum Schwangerschaftsabbruch können gesetzlich geregelt werden.«

eine vertiefte und breitere Diskussion der Reforminhalte zu ermöglichen, bevor sich das Parlament mit ihnen befasst. Auch wenn die Ergebnisse dieser Gremien nicht unmittelbar verwendet wurden, hatten sie jedoch auf den Fortgang der danach folgenden förmlichen Verfahren und auf die Inhalte folgender (Teil-)Reformen entscheidenden oder zumindest großen Einfluss. Eine echte Einbeziehung von Bürgern fand jedoch in diesen Fällen nicht statt, mit Ausnahme Österreichs und deren Einbindung in die parlamentarische Kommission, deren Arbeit jedoch nicht von Erfolg gekrönt war. In Italien hat die Online-Konsultation zwar einige Impulse gegeben, diese haben jedoch keine besonders sichtbaren Auswirkungen auf den nachfolgenden Verfassungsreformentwurf gezeitigt.

Demgegenüber sind die Instrumente, die in Irland und Island genutzt wurden, wesentlich innovativer, weitreichender und auch im Hinblick auf die Entscheidungen einflussreicher. Sie kommen damit den grundlegenden Intentionen der deliberativen und partizipativen Demokratie sehr viel näher und beweisen deren Anwendbarkeit und Potential auch auf der Verfassungsebene.

Die drei Modelle – direkte, repräsentative und deliberative Demokratie – kann man mit unterschiedlichen Fahrrädern vergleichen: das Hochrad des 19. Jahrhunderts, das heutige Standardfahrrad und ein Lastenfahrrad mit drei Rädern. Das Hochrad symbolisiert dabei die direkte Demokratie, das Verfassungsreferendum und die direkte Ausübung der Entscheidungsgewalt durch das Volk. Es war eine revolutionäre Erfindung bei seiner Einführung, ist aber langsam und schwerfällig und schwierig im Gleichgewicht zu halten. Dies und seine kurze Reichweite schränken seine universale Einsetzbarkeit ein, was der binären Logik des »Ja oder Nein« bei Referenden entspricht, die für Grundsatzentscheidungen geeignet sein mögen, jedoch kaum als alltägliches Entscheidungsinstrument und für differenzierte Entscheidungen eine vorgeschaltete Informations- und Diskussionsphase benötigen. Das Prinzip des Hochrades ist daher zugunsten einer deutlichen Verbesserung von Stabilität und Geschwindigkeit konzeptionell geändert worden. Dem Standardfahrrad von heute entspricht das Konzept der repräsentativen Demokratie. Sie wird auf alle Entscheidungsfragen angewendet, einschließlich der meisten Verfassungsänderungsverfahren. Die Änderungen am Konzept, wobei das Prinzip Fahrrad gleichbleibt, berücksichtigen auch den Pluralismus der modernen Gesellschaft in den Parlamenten, was durch die Variante des Damenfahrrades dargestellt werden kann, welches die Vertretung der bis dahin von der Politik ausgeschlossenen Frauen symbolisiert. Trotzdem ist in bestimmten Situationen, z.B. für Lastentransporte, eine besondere Weiterentwicklung möglich, beispielsweise durch Hinzufügen eines dritten Rades für

noch mehr Sicherheit und Stabilität. Dies ließe sich mit deliberativen Partizipationsprozessen vergleichen, welche zur Vorbereitung grundlegender Entscheidungen eine umfassendere Vertiefung der Entscheidungsfaktoren und zur Steigerung der Akzeptanz und Nachhaltigkeit die Einbindung der Bürger in die Entscheidungsvorbereitung garantieren.

Der Vergleich ergibt für deliberative Partizipationsprozesse auf Verfassungsebene folgende Gemeinsamkeiten:

- Sie dienen der Vorbereitung der Entscheidungen in den Gremien im Vorfeld formeller Verfahren; im Idealfall bereits mittels Konsensbildung (dies ist jedoch nicht Voraussetzung).
- Beratung, Vertiefung von Sachfragen und Meinungsbildung außerhalb des Politikbetriebes bzw. der Institutionen der repräsentativen Demokratie stehen im Vordergrund.
- Wesentliches Kennzeichen ist die Bürgerbeteiligung, für die verschiedene Formen zur Verfügung stehen. Bei der Arbeitsmethode sind Transparenz und ein klares Regelwerk wesentlich.
- Ein großer Vorteil ist, dass deliberative Partizipationsmodelle nicht der Mehrheitslogik unterworfen sind (wie dies bei repräsentativer und direkter Demokratie der Fall ist). Da sie nicht unmittelbar mit den Entscheidungen verknüpft sind, sondern diese nur vorbereiten, sind sie auf das Erreichen nachhaltiger Lösungen ausgerichtet: Qualität und Akzeptanz stehen im Vordergrund. Daher ist Konsens häufig wünschenswert, wichtiger ist aber, dass jede Meinung zählt, unabhängig von zahlenmäßiger Stärke.

Bürgerbeteiligung und der Einsatz deliberativer Partizipationsformen erscheinen eher dafür geeignet, wichtige Einzelthemen durch vertiefte Diskussion für eine verfassungsändernde Entscheidung vorzubereiten, als für die Verfolgung ehrgeiziger Projekte einer umfassenden Revision der Verfassung. Der Vergleich verschiedener Fälle zeigt nämlich, dass die in den partizipativen Verfahren erzielten Ergebnisse häufig zunächst nicht unmittelbar verwirklicht werden, jedoch nicht selten zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen und in ein traditionelles Verfahren eingeführt bzw. verabschiedet werden.

Im Verhältnis zur repräsentativen Demokratie handelt es sich nicht um alternative, sondern um komplementäre Formen. Vielleicht sind sie nicht unverzichtbar, sie versprechen aber durch die mit ihnen verbundenen Diskussionen und die Vorbereitung besonders wichtiger Entscheidungen in pluralistischen Gesellschaften in jedem Fall einen Qualitäts- und Nachhaltigkeitsgewinn für wichtige Reformen. Daher ist zu erwarten, dass auch

auf der Ebene (gesamt)staatlicher Verfassungen weiter mit ihnen experimentiert wird.

Die Schattenseiten der Online-Partizipation: Veränderungen des demokratischen Diskurses in und durch die sozialen Medien

Wolf J. Schünemann

Das sog. europäische Superwahljahr 2017 mit Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen in den Niederlanden, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Österreich war von großen Sorgen um die Gefährdungen der Demokratie geprägt. Diese Sorgen waren mit der Digitalisierung im Allgemeinen und den Veränderungen des demokratischen Diskurses in und durch soziale Medien eng verbunden. Sie fanden vor dem Hintergrund einer tieferen gesellschaftlichen und politischen Verunsicherung statt, die insbesondere durch irritierende internationale politische Ereignisse aus dem Vorjahr – genannt seien die Wahl Donald Trumps zum US-amerikanischen Präsidenten im November 2016 und die Referendumsentscheidung der Briten für einen Austritt aus der Europäischen Union im Juni desselben Jahres – hervorgerufen worden war. Die Art und Weise, wie die Kampagnen und Debatten in beiden Ländern auch mittels digitaler Medien und vor allem sozialer Netzwerke geführt und mutmaßlich beeinflusst worden waren, hatten diffuse Ängste entstehen lassen. Aus dieser Stimmung heraus sind ähnliche Entwicklungen, einschließlich demokratiegefährdender Manipulationen, auch für die jeweiligen nationalen Wahlkämpfe erwartet worden. Tatsächlich ließen sich die missliebigen Phänomene digitaler Kommunikation darin zwar ebenfalls beobachten, die schlimmsten Befürchtungen bestätigten sich jedoch nicht. Allerdings führten die Wahlen in allen genannten Ländern (mit Ausnahme Großbritanniens) zu deutlichen Zugewinnen für rechtspopulistische Bewegungen.¹

1 Niederlande: Partij voor de Vrijheid plus 3% ggü. den Vorwahlen, Deutschland: Alternative für Deutschland plus 7,9%, Österreich: 5,5%. In Frankreich schaffte es der Front National mit Marine Le Pen in der ersten Runde der Präsidentschaftswahlen mit 21,3% in die Stichwahlen. Hier unterlag sie dem Zentrums kandidaten mit 33,9% der Stimmen, alle Zahlen von www.wikipedia.org (abgerufen am 4. Februar 2018).

Inwieweit sich diese Zugewinne auch neuen Mediennutzungsgewohnheiten, neuen Möglichkeiten der Kampagnenkommunikation und dem digitalen Strukturwandel der Öffentlichkeit zuschreiben lassen, wird gründlich und differenziert zu untersuchen sein. In jedem Fall haben die Erfolge der extremen Rechten zu den Zweifeln an einem positiven Beitrag digitaler Kommunikationsmedien zur Entwicklung der Demokratie beigetragen. Abgesehen von ihrem besorgniserregenden Anlass, bergen die Zweifel ihrerseits das Potential für Veränderungen unserer medial vermittelten demokratischen Öffentlichkeit. Denn aus ihnen nähren sich teils weitreichende Forderungen nach Regulierung von Internetinhalten. Nicht von ungefähr haben diese in Deutschland im Wahlkampfjahr Fuß gefasst und sind in Regulierungsmaßnahmen wie das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz (kurz: NetzDG) gemündet.² Die den Kern des Gesetzes bildende Auflage an Betreiber großer sozialer Netzwerke, offensichtlich illegale Inhalte in einem vorgegebenen Zeitraum von ihren Plattformen zu löschen, hat eine lebhafte Kontroverse in Deutschland hervorgerufen.³ Auch international hat das NetzDG für Aufsehen und Kritik gesorgt. Der Streit um das NetzDG offenbart, wie sich in Deutschland und andernorts ein neuer netzpolitischer Großkonflikt um die Internetfreiheit herausbildet. In dieser Auseinandersetzung sind die Veränderungen des demokratischen Diskurses unter den Eindrücken der Digitalisierung von zentraler Bedeutung.

In den folgenden Abschnitten möchte ich diese Veränderungen im Rahmen verschiedener Annäherungen theoretisch und empirisch bestimmen. Dazu erläutere ich zunächst die demokratischen Versprechen, die seit Beginn der Internetentwicklung mit dieser verbunden sind (1). Im Anschluss daran werden auch die entgegengesetzten Zweifel ausgeführt (2). Für die empirische Betrachtung stehen dann die Phänomene von Hass und Hetze im Fokus, wobei diese anhand des deutschen Bundestagswahlkampfes und

2 Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG), Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 61, ausgegeben zu Bonn am 7. September 2017.

3 Für Kritik am NetzDG s. z.B. Constanze Kurz, »NetzDG: Viel Kritik, aber keine schnelle Evaluierung«, (*netzpolitik.org*, 9. Januar 2018), <https://netzpolitik.org/2018/netzdg-viel-kritik-aber-keine-schnelle-evaluierung/> (abgerufen am 20. April 2018), sowie eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, »Ausarbeitung. Entwurf eines Netzwerkdurchsetzungsgesetzes. Vereinbarkeit mit der Meinungsfreiheit« (WD10 – 3000 – 037/17, 12. Juni 2017), <https://www.bundestag.de/blob/510514/eefb7cf92dee88ec74ce8e796e9bc25c/wd-10-037-17-pdf-data.pdf> (abgerufen am 20. April 2018).

der Rolle der *Alternative für Deutschland* (kurz: AfD) untersucht werden (3). Abschließend folgen eine Zusammenfassung und einige Anschlussüberlegungen und -fragen (4).

1. Die demokratischen Versprechen der Internetentwicklung

Das Internet selbst und die auf ihm basierenden Anwendungen haben aufgrund ihrer soziotechnischen Eigenschaften seit jeher Erwartungen positiver Effekte der Demokratieentwicklung und Demokratisierung geweckt.⁴ Gerade in Zeiten der Verunsicherung über angebliche postdemokratische Tendenzen und Ernüchterungen über repräsentativdemokratische Realitäten schienen internetbasierte Kommunikationsformen und die durch sie beförderte politische Partizipation umfassende und nachhaltige Abhilfe schaffen zu können.⁵ Denn – so ließe sich das grundlegende Versprechen der technologischen Entwicklung mit den Worten eines führenden Demokratietheoretikers fassen – das Internet verspricht »völlig neue Chancen der Selbstorganisation der Bürgergesellschaft«.⁶ *Net Empowerment*, so wird die Annahme bezeichnet, wonach das Individuum durch das Internet ertüchtigt würde, das politische Geschehen stärker wahrzunehmen und daran direkter zu partizipieren.⁷ Mediale *Gatekeeper* und politische Intermediäre müssten hinter dem vernetzten und gestärkten Individuum zurücktreten, so die Idee. Dieses abstrakte Versprechen hat sich über die Jahrzehnte der Entwicklung neuer Anwendungen erhalten und ist vereinfacht gesagt in drei Varianten hervorgetreten.

Die erste Variante ging mit der Reifung des Internets als Massenkommunikationsmittel einher. In ihr werden viele Anleihen an die noch weiter zurückreichenden revolutionären Erwartungen der Entwickler-Communi-

4 Glenn Greenwald, »NSA: Die Schere im Kopf: Wie Massenüberwachung jeden Protest im Keim erstickt«, (2014) *6 Blätter für deutsche und internationale Politik* 47, 47.

5 Marianne Kneuer, »Bereicherung oder Stressfaktor? Überlegungen zur Wirkung des Internets auf die Demokratie«, in Marianne Kneuer (Hrsg.), *Das Internet: Bereicherung oder Stressfaktor für die Demokratie?* (Nomos, 2013), 13.

6 Peter Graf Kielmansegg, *Die Grammatik der Freiheit: Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat* (Nomos, 2013), 262.

7 Alexander Siedschlag, Alexander Bilgeri und Dorothea Lamatsch, »Elektronische Demokratie und virtuelles Regieren: Erfahrungen und Perspektiven«, in Alexander Siedschlag, Alexander Bilgeri und Dorothea Lamatsch (Hrsg.), *Kursbuch Internet und Politik: Elektronische Demokratie und virtuelles Regieren* (Leske + Budrich, 2001), 10.

ty gemacht. Im Wesentlichen geht es um die Umsetzung weitgehender partizipatorischer Visionen, wobei direktdemokratische Verfahren der Entscheidungsfindung, die bis dahin womöglich an den praktischen Zwängen gesellschaftlicher Organisationsfähigkeit in modernen Massengesellschaften gescheitert wären, im Computer- und dann im Internetzeitalter endlich umsetzbar schienen.⁸ Dahinter steht das antike Ideal der direkten Demokratie, ausgedrückt in dem Bild der Agora Athens. Passenderweise bemühte etwa der ehemalige US-amerikanische Vizepräsident Al Gore exakt dieses Bild in einer Rede vor der ITU in Buenos Aires 1994, um die politische Vision für das Zeitalter des Internet zu beschreiben. Die von ihm beschworene neue »Datenautobahn« sei geradezu eine »Metapher für die Demokratie«. Es werde ein »neues athenisches Zeitalter der Demokratie« kommen.⁹ Die Idee, eine womöglich dysfunktionale Herrschaftsform mit technischen Hilfsmitteln wieder ihrer ursprünglicheren Konzeption zuzuführen, verdichtete sich im Leitbild der digitalen Agora, auf der Entscheidungen für das Gemeinwesen besser und demokratischer gefällt werden könnten. Diese Hoffnung wurde auch in der wissenschaftlichen Debatte, vielfach mit denselben Bezügen zur Antike, artikuliert.¹⁰ Der Gedanke an eine technikgetriebene Verfassungsreform verfiel in aller Regel nicht. Die Vorstellung, die Internettechnologie für mehr oder weniger weitreichende Formen der Bürgerbeteiligung zu nutzen, ist indes in Form zahlreicher demokratischer Innovationen elektronischer Partizipation umgesetzt worden.¹¹

Die zweite Variante demokratischer Versprechen ist im Zuge einer weiteren Entwicklungsstufe des Internets aufgekommen. Die Anwendungen des sog. Web 2.0 oder Mitmachnetzes brachten einen Paradigmenwechsel. Allgemein wurde in dieser Zeit der Auftritt der *produser* zelebriert, also der Nutzer, die zugleich Produzenten von Inhalten sind, womit sie die klassischen *Gatekeeper* in den etablierten Medien, aber auch in der Politik

8 Benjamin R. Barber, *Starke Demokratie: Über die Teilhabe am Politischen* (Rotbuch-Verlag, 1994).

9 Zitiert nach Hubertus Buchstein, »Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie«, (1996) 4 *Deutsche Zeitschrift für Philosophie* 583, 585.

10 Maria H. Dettenhofer, »Eine neue Chance für die Basisdemokratie? Denkanstöße aus dem klassischen Athen«, in Siedschlag, Bilgeri und Lamatsch (Hrsg.), *Kursbuch Internet und Politik* (Fn. 7), 93; Howard Rheingold, *Virtuelle Gemeinschaft: Soziale Beziehungen im Zeitalter des Computers* (Addison-Wesley, 1994).

11 Norbert Kersting, »The Future of Electronic Democracy«, in Norbert Kersting (Hrsg.), *Electronic Democracy* (Budrich, 2012), 11; Marianne Kneuer und Sebastian Harnisch, »Diffusion of E-Government and E-Participation in Democracies and Autocracies«, (2016) 4 *Global Policy* 548.

zunehmend verdrängen würden.¹² »Here comes everybody«, lautete der sprechende Titel des Buchs von Clay Shirky, mit dem er die freudvolle Stimmung und den epochalen Wandel vor Augen führte, der die eliten-gesteuerten Institutionen repräsentativer Demokratie fortan wesentlich herausfordern würde.¹³ Klassische Politakteure und mediale *Gatekeeper* würden künftig von jedermann, von den *Grassroots* oder *Netroots* vernetzter Gesellschaften infrage gestellt, ja potentiell ersetzt.¹⁴ Damit erschien das Festhalten an den etablierten *Gatekeeper*-Strukturen politischer Prozesse unzeitgemäß, und der Ausbau partizipatorischer Instrumente und Verfahren wurde zum Gebot der Stunde, nicht zuletzt auch um den Umbau von Politik und Verwaltung an den Aufmerksamkeits- und Nutzungsgewohnheiten der Bürger zu orientieren. Der Kampagnenmanager von Howard Dean, dem Kandidaten um die Präsidentschaftskandidatur der US-Demokraten 2004, bezeichnete das Internet unter dem Eindruck aufkommender sozialer Medien als »*the most democratizing innovation we've ever seen, more so even than the printing press*«. ¹⁵ Abgesehen von der grundlegenden Euphorie, die in diesem Satz zum Ausdruck kommt, hat sich in dieser Zeit der Wahlkampf in und mit sozialen Netzwerken ausgesprochen gewandelt. Der Online-Wahlkampf ist zu einem dynamischen, sehr erfolgreichen und ertragreichen Geschäft und einer politischen Notwendigkeit geworden. Den Startschuss dafür bildete der US-Präsidentschaftswahlkampf 2008. Er löste in den Demokratien weltweit Begeisterung aus. Der Obama-Kampagne gelang erstmals nicht nur die Mobilisierung breiter Wählermassen über das *social web*, die zunächst relativ schwach ausgestattete Kampagne konnte über Crowdfunding auch Hunderte Mio. US-Dollar einwerben. Das setzte Trends für viele Demokratien. Bis heute gilt der Präsident-

12 Yochai Benkler, *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom* (Yale University Press, 2006).

13 Clay Shirky, *Here Comes Everybody: The Power of Organizing without Organizations* (Penguin Books, 2008).

14 Axel Bruns, *Blogs, Wikipedia, Second Life and Beyond: From Production to Producership* (Peter Lang, 2009); kritisch dazu: Matthew Scott Hindman, *The Myth of Digital Democracy* (Princeton University Press, 2009); Wolf J. Schünemann, »E-Government und Netzpolitik – eine konzeptionelle Einführung«, in Wolf J. Schünemann und Stefan Weiler (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik im europäischen Vergleich* (Nomos-Verlag, 2012), 9.

15 Zitiert nach: Hindman, *The Myth of Digital Democracy* (Fn. 14), 2.

schaftswahlkampf 2008 als der Startschuss für den nunmehr unumgänglichen Online-Einsatz in Wahlkämpfen.¹⁶

Eine besondere Steigerung hat die *Net-Empowerment*-Hypothese in der dritten Variante demokratischer Versprechen erfahren. Denn mit ihr wurde das Internet regelrecht als »Befreiungstechnologie« verstanden.¹⁷ Diese Annahme erhielt vor einigen Jahren besonders große weltöffentliche Aufmerksamkeit. Die politischen und sozialen Erhebungen des so genannten Arabischen Frühlings boten eine dramatische Hintergrundfolie. Wurde das Internet seit jeher als Herausforderung für autokratische Regime weltweit betrachtet und seine Verbreitung gerade aus US-amerikanischer Sicht mit einer globalen Perspektive des Demokratieexports verknüpft,¹⁸ so wurde im Kontext des Arabischen Frühlings ganz konkret das befreiende Potential digitaler Kommunikationsmedien, allen voran sozialer Netzwerke, diskutiert.¹⁹

Wenn auch in unterschiedlicher Erscheinungsform hervorgetreten, so ist mit den verschiedenen Reinkarnationen des demokratischen Versprechens die grundlegende Annahme verbunden, dass die Internettechnologie den einzelnen Nutzer in den Stand versetze, sich von der Repräsentation oder Bevormundung durch Eliten, *Gatekeeper* und professionelle Instanzen zu emanzipieren. Gerade daraus erwachsen Chancen für die Demokratieentwicklung. Genau dieser Zusammenhang wurde seit jeher auch bezweifelt. Im Folgenden wird es um frühe Infragestellungen der demokratischen Versprechen und ihre aktuell besonders kritische Lage gehen.

-
- 16 Simone Unger, »Online-Kampagnen im Bundestagswahlkampf 2009: Obama reloaded oder Experimente im Web 2.0?«, in Schünemann und Weiler (Hrsg.), *E-Government und Netzpolitik* (Fn. 14), 375.
 - 17 Kritisch dazu: Marianne Kneuer und Thomas Demmelhuber, »Die Bedeutung Neuer Medien für die Demokratieentwicklung: Überlegungen am Beispiel des Arabischen Frühlings«, (2012) 35 *Informationen zur Politischen Bildung* 30, 31.
 - 18 Im Sinne des »Web of the Free«, Mark A. Shiffrin und Avi Silberschatz, »Web of the Free« *New York Times* (New York, 23. Oktober 2005).
 - 19 Larry Diamond, »Liberation Technology«, (2012) 3 *Journal of Democracy* 69; Philip N. Howard und Muzammil M. Hussain, »The Upheavals in Egypt and Tunisia: The Role of Digital Media«, (2011) 3 *Journal of Democracy* 35; dazu kritisch: Kneuer und Demmelhuber, *Die Bedeutung neuer Medien* (Fn. 17).

2. Doch kein Lebenselixier für die Demokratie? – Elemente der Ernüchterung

Gründe für Ernüchterung in Reaktion auf die demokratischen Versprechen gab es schon früh und wurden von verschiedenen Beobachtern hellsichtig formuliert. So erschien etwa im Jahr 1996 in der *Deutschen Zeitschrift für Philosophie* der Beitrag »Bittere Bytes: Cyberbürger und Demokratietheorie« von Hubertus Buchstein. Darin befasst sich der Autor kritisch mit der Internetentwicklung und macht in der damaligen internetbezogenen Demokratieforschung zwei Lager aus, die den demokratischen Versprechen in unterschiedlicher Weise anhängen: Optimisten und Neutralisten. Während Erstere die demokratieförderlichen Aspekte in der Internettechnologie selbst erblickten und somit die Einlösung der demokratischen Versprechen für unumgänglich erachteten, würden Letztere das Internet als neutrales Medium bewerten. Die Ertüchtigung des Einzelnen und die Stärkung der Demokratie seien aus dieser Perspektive nicht von alleine zu erwarten, würden aber durch geeignete Reformmaßnahmen durchaus erreicht werden können.²⁰

Buchstein hält beiden Lagern entgegen, dass die für das politische Denken der Moderne grundlegende Differenzierung zwischen öffentlicher und privater Sphäre, zwischen *Citoyen* und *Bourgeois* durch die digitale, unmittelbare Kommunikation zunehmend brüchig, schlicht hinfällig werde. Personalisierte Newsfeeds und unvermittelte Kommunikation würden eine maßgeblich durch Medien vermittelte und aggregierte Öffentlichkeit sukzessive aushöhlen und schließlich ersetzen.²¹ Verschiedene Folgewirkungen dieser strukturellen Veränderungen würden auch das Funktionieren der Demokratie infrage stellen. Jedenfalls seien Zweifel an den wesentlichen Annahmen der Optimisten und Neutralisten begründet.

Konkret formuliert Buchstein insgesamt sechs Fragen bzw. Einwände, die er teils an die Optimisten, teils an Optimisten und Neutralisten richtet: 1. »soziopolitische Nebeneffekte der Internetentwicklung«, 2. »Exklusivität der Computerkultur«, 3. »die politische Ökonomie des Netzes«, 4. »Redefreiheit und demokratische Zensur«, 5. »Informationsüberfluss und demokratische Interaktion«, 6. »Charakteristika des politischen Diskurses vor dem Bildschirm«. Ich werde diese zentralen, bereits vor mehr als zwanzig Jahren formulierten Einwände zunächst im Lichte aktueller Entwicklungen prüfen, bevor ich weitere Phänomene aus der heutigen Beobachtung ergänzen möchte.

20 Buchstein, »Bittere Bytes« (Fn. 9), 585.

21 Buchstein, »Bittere Bytes« (Fn. 9), 594.

Die *soziopolitischen Effekte*²² berühren vor allem die Zukunft des Arbeitsmarkts und der Wertschöpfung. Sie stellen in der Tat heute – in Zeiten künstlicher Intelligenz und des Internets der Dinge – wesentliche gesellschaftliche Fragen des Digitalen Wandels dar. In einem jüngeren Werk hat etwa der Internettheoretiker Jaron Lanier die grundlegenden gesellschaftlichen Herausforderungen in diesem Zusammenhang herausgearbeitet und potentielle Lösungen entworfen.²³ Da die Frage einer zeitgemäßen und gerechten ökonomischen Ordnung für das digitale Zeitalter aber über das Kernthema dieses Beitrags, die Demokratieentwicklung, hinausgeht, wird dieser Aspekt hier übersprungen.

Die *Exklusivität der Computerkultur*,²⁴ die Buchstein für Mitte der 1990er Jahre beklagt, ist für die demokratischen Versprechen des Internets weit gravierender, weil diese grundlegend infrage gestellt sind, wenn schon die Internetnutzung deutliche Asymmetrien aufweist, welche eine Ungleichverteilung von Einflussmöglichkeiten in der digitalen Demokratie verstärken oder zementieren würden. Nun sind die sog. *digital divides* in den meisten Industrienationen zurückgegangen. Es lassen sich aber immer noch Unterschiede nach Geschlecht, sozioökonomischem Status und Bildungsgrad, vor allem aber nach Alter feststellen. Die Abstände werden aber insgesamt geringer.²⁵ Besonders auffällig sind demgegenüber weiterhin die sog. *global digital divides*, also solche Unterschiede, die sich zwischen verschiedenen Weltregionen, Ländern und Gesellschaften zeigen.²⁶ Hier sind die langfristigen Differenzen der Teilhabemöglichkeiten immer noch erheblich. Für die hochentwickelten Staaten der industrialisierten Welt kann dennoch nicht mehr von einer Exklusivität der Computerkultur im Sinne Buchsteins gesprochen werden. Die Nutzung vernetzter Medien ist so alltäglich geworden und aus dem Alltag der meisten Menschen nicht mehr wegzudenken. Die Computer- oder besser: Digitalkultur ist damit universell geworden. Allerdings sind die Kompetenzen, Anwendungen im Netz zu gestalten und die Abläufe im Netz bis zu den technischen Grundlagen zu durchschauen, gewiss weiterhin einer technikaffinen Com-

22 Ebd., 589-590.

23 Jaron Lanier, *Who Owns the Future?* (Simon & Schuster, 2014).

24 Buchstein, »Bittere Bytes« (Fn. 9), 590-592.

25 S. für Deutschland etwa die Ergebnisse des sog. Digital-Index (früher (N)Onliner-Atlas), Initiative D21, »D21-Digital-Index 2016« (2016), <http://initiatived21.de/publikationen/d21-digital-index-2016/> (abgerufen am 4. Februar 2018).

26 Sebastian Harnisch und Wolf J. Schünemann, »Schlecht vernetzt ist halb verloren: Marktplatz der Ideen« (2016) 8 *Ruperto Carola* 51.

munity vorbehalten, die keineswegs alle gesellschaftlichen Teilgruppen repräsentiert.

Die Befürchtungen, die Buchstein unter dem Titel »*Mediapoly: Die politische Ökonomie des Netzes*« anspricht,²⁷ haben sich indes in vermutlich weit größerem Maße erfüllt, als vom Autor und anderen vorhergesehen. Das Internet hat dem zentralisierenden Druck der Anbieter und der Netzwerkeffekte nicht standgehalten. Die prinzipielle Offenheit der Internetarchitektur ist durch die erfolgreichen Internetunternehmen selbst, Dienst- und Inhaltenanbieter, zunehmend infrage gestellt worden. Das offene Netz, das frühere Generationen zu deliberativen Visionen bewegt hat, ist heute allenfalls noch mit Blick auf die grundlegende Infrastruktur erkennbar. Auf der Anwendungsebene haben allerdings zentrale Plattformen das Internetgeschehen durch verführerische Abonnements oligopolisiert. Die wenigen marktbeherrschenden Plattformen (Google, Microsoft, Apple, Amazon und Facebook) verwalten die digitalen Existenzen von Milliarden von Nutzern, die immer weniger Anlass verspüren, sich aus ihren *Gated Communities* in das offene Netz zu begeben, um dort im Zweifel schlechtere, weil nicht-personalisierte Services zu erhalten. In Anlehnung an Adorno und Horkheimer formulierte Buchstein einst: »Die Medienkonzern der ›Kulturindustrie‹ [...] tendieren heute mehr dazu, jeden Teil des Medienprozesses und jedes Organ des Medienkonsumenten zu erreichen.«²⁸ Zwei Jahrzehnte später umfasst der Versorgungsanspruch der großen Internetkonzerne die Informationsversorgung und Kommunikation nahezu vollständig. Die neuerliche Aushöhlung des Prinzips der Netzneutralität,²⁹ also des Prinzips der Gleichbehandlung aller Datenpakete im Internet, zugunsten schnellerer Datenübertragung für bestimmte Daten und Kunden ist dazu angetan, die Offenheit der Internetarchitektur weiter fundamental infrage zu stellen und Machtstrukturen zu verfestigen, die der Annahme einer Demokratisierung entgegenstehen und stattdessen die oligopolistischen Tendenzen verstärken.

27 Buchstein, »Bittere Bytes« (Fn. 9), 592-593.

28 Buchstein, »Bittere Bytes« (Fn. 9), 592.

29 Unter der Obama-Präsidentschaft haben sich die USA unter großem internationalen Aufsehen zum Prinzip der Netzneutralität bekannt. Die Nachfolgeregierung unter Präsident Trump ist von diesem Prozess abgerückt. Cecilia Kang, »F.C.C. Plans Net Neutrality Repeal in a Victory for Telecoms« *New York Times* (New York, 21. November 2017), www.nytimes.com/2017/11/21/technology/fcc-net-neutrality.html (abgerufen am 4. Februar 2018).

Auch die Herausforderung, die Buchstein unter dem Titel *Redefreiheit und »demokratische Zensur«* beschreibt,³⁰ also die grundlegende Frage, ob Gesellschaften als Preis für die demokratische Freiheit der Rede Aufrufe zur Gewalt gegen Personen und Gruppen, Hassparolen oder rassistisches Gedankengut ertragen müssten oder ob sie durch freiheitsbeschränkende Maßnahmen dagegen vorgehen dürfen, ist keineswegs unwichtiger geworden und ist auch heute Kernfrage kontroverser Debatten, etwa über das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Wie dieses und ähnliche Maßnahmen in anderen Ländern zeigen, ist der Ausgang des Streits, der sich als Verunmöglichung »demokratischer Zensur« durch »technischen K.O.«³¹ früh andeutete, so einfach nicht zu bestimmen. Denn zum einen lässt sich auch heute durchaus, wenngleich in Abstufungen, zwischen einer eher öffentlichen (Twitter, auch öffentliche FB-Posts und -Kommentare) und einer privaten Netzkommunikation (Chatnachrichten, E-Mails) unterscheiden. Aufgrund ihrer intendierten Öffentlichkeit oder Privatheit kommen die von Buchstein problematisierten Verschlüsselungstechnologien ohnehin nur bei Letzterer zum Einsatz.³² Bei Ersterer scheint die zunehmende Plattformisierung wiederum von Vorteil, wie das NetzDG unter Beweis stellt, weil sie den staatlichen Behörden mit der Einbindung und Verpflichtung der Betreiber sozialer Netzwerke durchaus weitreichende praktische Mittel zur *Content*-Regulierung an die Hand gibt. Demokratische Zensur ist also auch heute technisch möglich. Ob sie, zumal in dieser Form, wünschenswert ist, steht auf einem anderen Blatt. Weiter unten werde ich zeigen, welche empirische Evidenz im Wahljahr 2017 den Befürwortern demokratischer Zensur in Deutschland Nahrung verschafft hat.

Unter der Überschrift *»Geöffnete Knoten: Informationsüberfluß und demokratische Interaktion«* nimmt Buchstein eine Herausforderung vorweg, die wir spätestens seit 2016 in besonderer Vehemenz diskutieren.³³ Dabei handelt es sich um den der Fragmentierung der Öffentlichkeit und der Indivi-

30 Buchstein, »Bittere Bytes« (Fn. 9), 593 ff.

31 Ebd., 593.

32 Wenn diese Verschlüsselungsanstrengungen dann zu leichtfertig und fundamental etwa im Rahmen von Ermittlungstätigkeit ausgehebelt werden – wie mit dem aktuell diskutierten sog. »Staatstrojaner«, der, auf dem Gerät des Überwachten installiert, noch vor der Verschlüsselung Nachrichteninhalte überträgt, der Fall – haben wir es mit einem Angriff auf die Privatsphäre im Sinne des Panoptismus und nicht auf die Redefreiheit zu tun. Patrick Beuth und Kai Biermann, »Dein trojanischer Freund und Helfer« *Zeit Online* (Hamburg, 22. Juni 2017), www.zeit.de/digital/datenschutz/2017-06/staatstrojaner-gesetz-bundestag-beschluss (abgerufen am 4. Februar 2018).

33 Buchstein, »Bittere Bytes« (Fn. 9), 595-600.

dualisierung der Informationsversorgung geschuldeten Glaubwürdigkeitsverlust von Information und ihren Trägern. Mit den *Gatekeepern* demokratischer Öffentlichkeit, insbesondere den klassischen Medien, sind durch die Internetentwicklung in der Tat auch die im demokratischen Staat multiplen Instanzen politischer Informationsversorgung relativiert worden. Die irritierende Folge ist die Verbreitung von Desinformationen, Gerüchten, »alternativen Fakten«,³⁴ wobei die digitalen Verbreitungsmedien anders etwa als die klassischen Medienunternehmen durch die Streuung falscher Inhalte bislang keinen Reputationsverlust befürchten mussten. In der Tat scheinen die jüngeren Entwicklungen diese Immunität partiell aufgehoben und auf der anderen Seite dazu geführt zu haben, dass journalistische Redaktionen ihre Rolle als professionelle Informationsversorger wieder selbstbewusster definieren. Autorschaft und redaktionelle Sorgfalt werden als Kriterien für glaubwürdige Information auf den verschiedenen Plattformen wieder stärker sichtbar gemacht. Dies scheint ein pfadabhängiger Schritt auf dem Weg, den Buchstein für dieses Problem vorschlägt: »die Etablierung neuer [Informations]Knoten im Netz«. ³⁵

Den Höhepunkt seiner Kritik erreicht Buchstein, wenn er unter dem Abschnittstitel »*Körperlose Diskurse: Der politische Diskurs vor dem Bildschirm*« die empirisch beobachtbare Verrohung der politischen Debatte online beschreibt,³⁶ die ganz anders, als es die natürlich idealisierte Erzählung von der klassischen athenischen Agora wiedergibt, ganz und gar nicht durch die Orientierung an der Konsensfindung orientiert sei, sondern zu unversöhnlich vorgetragenem Konflikt und Polarisierung tendiere. So sei

bei politischen Online-Debatten häufig eine Polarisierung durch Teilnehmer beobachtbar, die extreme Positionen beziehen. Solche Debatten verfallen häufig und schnell in einen Austausch von Verwünschungen und Beleidigungen (sog. »flaming«). [...] Auf der klassischen Agora soll es einen Wettstreit um die vernünftigste Art und Weise, ein Problem zu lösen und um den besten Weg zur Konsensbildung gegeben haben; im Wettstreit der elektronischen Agora hingegen gewinnt der haarsträubendste, provokanteste und verrückteste Standpunkt. Diese Einstellung macht die Entwicklung und Artikulation extremer politischer Positionen attraktiv.

34 So das berüchtigte Wort, das im Januar 2017 von einer Beraterin Donald Trumps gebraucht wurde, um die falschen Angaben des Pressesprechers Spicer zur Größe des Publikums bei der Amtseinführung des Präsidenten zu verteidigen. Die »alternativen Fakten« wurden 2017 in Deutschland und Österreich zum sog. »Unwort des Jahres« gewählt.

35 Buchstein, »Bittere Bytes« (Fn. 9), 599.

36 Ebd., 600-603.

Man findet in der Kommunikation des Netzes viele überzeugt vorgetragene Meinungen, allerdings wenig informierten Dialog und vor allem kaum Dialoge, die an der Suche nach einem Konsens orientiert sind.³⁷

Mag Buchstein an diesem Punkt auch zu einer überspitzten kulturkritischen Diagnose gelangen, so haben empirische Untersuchungen und kommunikative Alltagserfahrungen gezeigt, dass sog. *flame wars* in jedem Online-Forum sowie in den Kommentarbereichen sozialer Medien etc. eine natürliche Begleiterscheinung auch der politischen Kommunikation darstellen. In der unten beschriebenen eigenen Studie zur Online-Debatte während des deutschen Bundestagswahlkampfes 2017 finden sich insbesondere Anzeichen für die Verrohung von Sprache durch das verstärkte Auftreten von beleidigenden, hasserfüllten, unzivilisierten Äußerungen.

Über die Problembeschreibung hinaus, die Buchstein aus Sicht der Demokratietheorie bietet, lassen sich auch im Lichte der jüngeren Entwicklungen noch weitere Einwände gegen die demokratischen Versprechen des Internets zusammenfassen. Dies betrifft zunächst wesentliche Aspekte der grundlegenden Freiheit, die der Internetinfrastruktur zugeschrieben wird. Sie ist nur scheinbar gegeben. Tatsächlich ist das Internet »per se nicht demokratisch und kann aus sich heraus auch keine Demokratie erzeugen«.³⁸ Die Internet Governance-Expertin Laura DeNardis hält unmissverständlich fest:

It is tempting to romanticize Internet architecture and governance as innately embodying democratic values of equality, participatory openness, and multistakeholder oversight but there are several problems with this narrative. In a significant portion of the world, Internet governance control structures do not embody democratic values but involve systems of repression, media censorship, and totalitarian surveillance of citizens.³⁹

Der grundlegende Widerspruch gegen die *Net-Empowerment-Hypothese* ist in der sog. *Verstärkerhypothese* oder *Reinforcement-These* festgehalten. Wird partizipativen Anstrengungen generell die paradoxe empirische Beobachtung entgegengehalten, dass die neuen Verfahren und Mechanismen die Selektionseffekte in der tatsächlichen Beteiligung noch einmal erheblich verstärkten, so trifft das für die Partizipation über das Internet noch in gesteigertem Maße zu. Das ist der Grundgedanke der Verstärkerhypothese,

37 Ebd., 601.

38 Marianne Kneuer, *Mehr Partizipation durch das Internet?*, (LpB Rheinland-Pfalz, 2013), 14.

39 Laura DeNardis, *The Global War for Internet Governance* (Yale University Press, 2014), 15.

die den demokratischen Versprechen und der *Net-Empowerment*-Annahme diametral entgegensteht.⁴⁰ Für sie haben sich durchaus immer wieder Anzeichen in verschiedenen empirischen Studien finden lassen. So bestätigt Hindman die Annahme für die US-amerikanische Blogosphäre.⁴¹ Stier, Schünemann und Steiger kommen in einer politikfeldvergleichenden Studie der globalen Twitter-Kommunikation zu einem ähnlichen Ergebnis.⁴²

Der politischen Beteiligung via Internet ist auch immer wieder ihre Kurzatmigkeit, mangelnde Ernsthaftigkeit und emotionale Erregtheit vorgehalten worden. Die politischen Ausdrucksformen online konzentrierten sich auf vergleichsweise oberflächlichen *Slackivism*. Damit sind diese Formen der Internetnutzung also nicht einfach mit politischer Beteiligung gleichzusetzen, auch wenn es sich um im weitesten Sinne politische Inhalte handelt, die online konsumiert werden.⁴³

*The other end is a million people sitting at home alone, forming their opinion privately and expressing it directly by pushing a button, taking no responsibility for it, talking to no one about it, communicating with nobody and voting anonymously.*⁴⁴

Viele Formen der suggerierten Beteiligung im Internet sind mangels realistischer Erfolgsaussichten und gefangen in der sog. »Filterblase«⁴⁵ als

40 Siedschlag, Bilgeri und Lamatsch, »Elektronische Demokratie« (Fn. 7), 13.

41 Hindman, *The Myth of Digital Democracy* (Fn. 14), 4.

42 Sebastian Stier, Wolf J. Schünemann und Stefan Steiger, »Of Activists and Gatekeepers: Temporal and Structural Properties of Policy Networks on Twitter«, (2017) 2 *New Media & Society* 1.

43 Vgl. Samuel Salzborn, *Demokratie: Theorien, Formen, Entwicklungen* (UTB, 2012), 113.

44 Benjamin R. Barber, »Which Technology for which Democracy? Which Democracy for which Technology?«, in Bernd Holznapel, Andreas Grünwald und Anika Hanssmann (Hrsg.), *Elektronische Demokratie: Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis* (Beck, 2001), 209, 216.

45 Der Begriff geht auf Eli Pariser zurück, Eli Pariser, *The Filter Bubble: What the Internet is Hiding from You*, (Penguin Press, 2011). Er hat in der öffentlichen Debatte eine große Wirkung erzielt. Ob die Mechanismen des »more of the same« in der Internetkommunikation tatsächlich gegeben sind oder ob die Nutzer nicht doch eher auf Unverhofftes und Unbekanntes stoßen als in der Offline-Kommunikation, ist eine Frage, die die Wissenschaft bewegt. Eindeutige empirische Befunde gibt es nicht. Viele Studien deuten aber auf eine Überbewertung des Phänomens durch die Kritiker, vgl. Aleksandra Sowa, *Digital Politics. So verändert das Netz die Demokratie: 10 Wege aus der digitalen Unmündigkeit* (Dietz, 2017), 23-25.

bloße »Scheinpartizipation« zu bewerten.⁴⁶ Beteiligung ist also nicht gleich Beteiligung – und das gilt in besonderem Maße für die Netzaktivitäten.

3. Hate Speech im deutschen Bundestagswahlkampf

Vor allem für sog. populistische Bewegungen, die sich als ungefilterte Stimme des Volkes inszenieren und oftmals mit der Vermittlung durch etablierte Medien, die sie als Teil des bekämpften Systems ansehen, hadern, sind soziale Medien von immenser Bedeutung. Nach einer Phase, in der die organisationslosen Koordinations- und Organisationsmöglichkeiten sozialer Bewegungen online überwiegend mit neuartigen Gruppierungen auf der politischen Linken (man denke an *Occupy*, *Podemos* o.a.) assoziiert worden waren,⁴⁷ hat sich in jüngeren Jahren die Bedeutung der sog. *connective action*⁴⁸ für die politische Rechte gezeigt.⁴⁹ Wie oben belegt, gingen auch die oben genannten Wahlen überwiegend mit deutlichen Zugewinnen für sog. rechtspopulistische Parteien aus. In Deutschland ist mit der Alternative für Deutschland, kurz AfD, sogar erstmals in der jüngeren Vergangenheit eine parteipolitische Formation dieser Art in den Bundestag eingezogen. Vor diesem Hintergrund untersuchen wir im Rahmen eines empirischen Forschungsprojekts, wie sich die AfD sozialer Medien bedient hat und welche Folgen dies für den demokratischen Diskurs in Deutschland hat.⁵⁰ Konkret fragen wir, ob Hassbotschaften, Pöbeleien und Anfeindungen im Online-Wahlkampf 2017 eine gesteigerte Rolle gespielt haben und wie die Kommunikation von rechts außen in diesem Zusammenhang zu bewerten ist. Wir haben uns dabei vornehmlich auf Facebook als Datenquelle gestützt. Facebook ist weiterhin *das* soziale Netzwerk. Mögen sich jüngere Zielgruppen vermehrt auch anderen Plattformen zuwenden, erreicht kein Konkurrent eine vergleichbare Reichweite wie

46 Salzborn, *Demokratie* (Fn. 44), 115.

47 Marianne Kneuer und Saskia Richter, *Soziale Medien in Protestbewegungen: Neue Wege für Diskurs, Organisation und Empörung?* (Campus-Verlag, 2015).

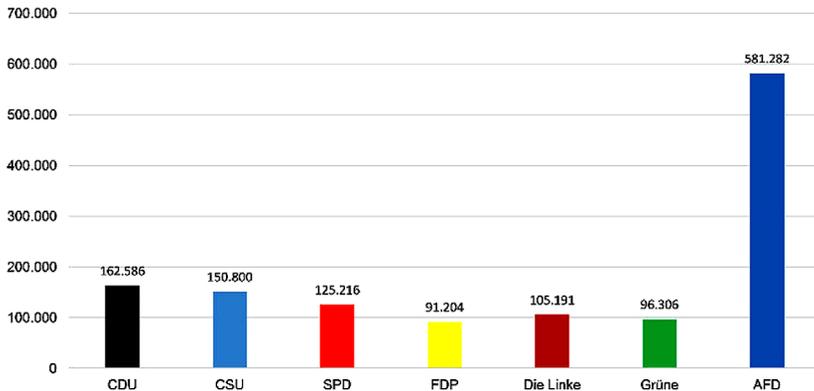
48 W. Lance Bennett und Alexandra Segerberg, *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics* (Cambridge University Press 2013).

49 Vgl. u.a. Sebastian Stier et al., »When Populists Become Popular: Comparing Facebook Use by the Right-Wing Movement Pegida and German Political Parties«, (2017) *Information, Communication & Society* 1365.

50 Das Forschungsprojekt »Wahlkampf in (a)sozialen Netzwerken« (*WasN_{BTW17}*) wurde von einem Konsortium von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern an den Universitäten Hildesheim, Göttingen und Heidelberg durchgeführt.

Facebook. Laut Reuters Digital News Report 2020 nutzen mittlerweile 49 Prozent der Deutschen Facebook; immerhin 22 Prozent der Befragten gaben an, Facebook auch für die Nachrichtenversorgung und Versorgung mit pol. Informationen zu verwenden.⁵¹

Abbildung 1: Aktivitätsverteilung (Meldungen und Kommentare) auf den Facebook-Seiten der Parteien⁵²



Für unsere Studie haben wir für einen mehrmonatigen Zeitraum im Vorfeld der Bundestagswahl 2017 die Aktivitäten auf den öffentlichen Facebook-Seiten der Parteien mit einer realistischen Aussicht auf Einzug in den Bundestag automatisch erhoben (unter Verwendung der Facebook Graph API).⁵³ Dies waren im Einzelnen CDU, CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, Die Linke und die AfD. Das Gleiche haben wir für die Spitzenkandidatinnen und Spitzenkandidaten getan, sofern sie über entsprechende Facebook-Seiten verfügten. Zur Exploration und Analyse dieses großen Datensatzes (insg. etwa 2,9 Mio. Einträge) haben wir einfache statistische Operationen, korpuslinguistische Verfahren,⁵⁴ wie die Schlüsselwort-Bildung und die Ermittlung von Kollokationen zum Einsatz gebracht. Explo-

51 Nic Newman et al., »Digital News Report 2020« *Reuters Institute* (Oxford, 2020), https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-06/DNR_2020_FINAL.pdf (abgerufen am 10. Juli 2020).

52 Quelle: eigene Darstellung.

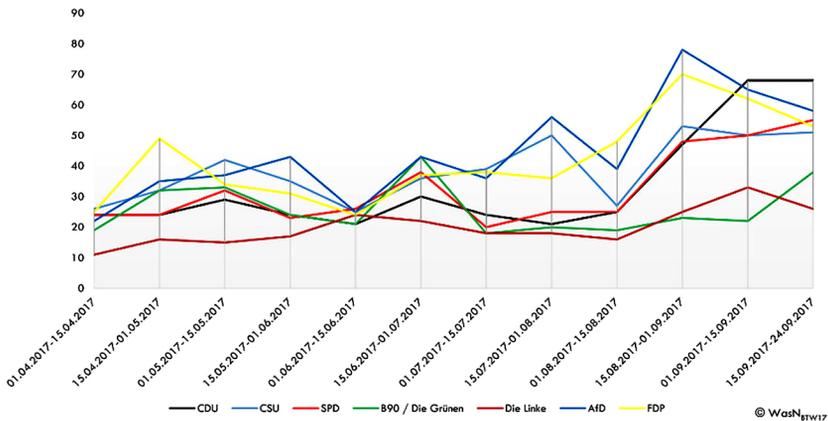
53 Für die Definition des Untersuchungszeitraums haben wir die Ernennung des SPD-Kanzlerkandidaten am 29. Januar 2017 als Wahlkampfauftakt gewertet.

54 Für unsere korpuslinguistischen Arbeitsschritte verwenden wir das R Stylo-Paket sowie die Analyseplattform SketchEngine.

rierte Befunde konnten in ihren jeweiligen Kontexten auch qualitativ untersucht werden. Auf dem knappen Raum dieses Beitrags können nur erste schlaglichtartige Befunde hinsichtlich Quantität und Qualität der politischen Kommunikationsaktivität der AfD im deutschen Bundestagswahlkampf präsentiert werden.

Tatsächlich ist der Alternative für Deutschland (AfD) im Bundestagswahlkampf eine beispiellose Mobilisierung über das soziale Medium Facebook gelungen, wie Abbildung 1 verdeutlicht. Darin ist die Anzahl der Kommentare aufgeführt, die auf die eigenen Facebook-Meldungen nur der Parteien gemacht wurden. Gemessen an diesen Nutzerreaktionen, konnte die AfD auf ihrer Facebook-Fanseite eine Aktivität hervorrufen, wie sie die vier Parteien, mit der darauffolgend höchsten Aktivität, lediglich gemeinsam erzielt haben.

Abbildung 2: Anzahl der Meldungen auf den Facebook-Fanseiten der Parteien (14-Tage-Intervalle ab 1. April 2017)⁵⁵



55 Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 3: Anzahl der Kommentare auf den Facebook-Fanseiten der Parteien (14-Tage-Intervalle ab 1. April 2017)⁵⁶

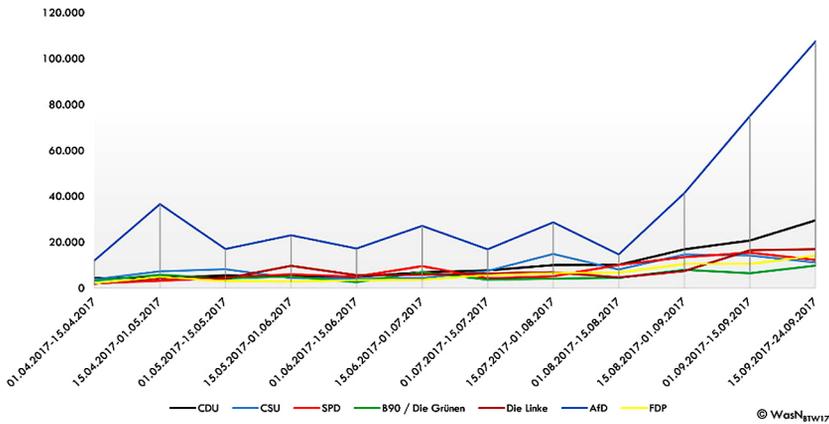


Abbildung 2 und 3 zeigen Verlaufsverteilungen der Facebook-Aktivität nach Partei über das halbe Jahr bis zur Bundestagswahl, gemessen in 14-Tage-Intervallen. Im Vergleich der beiden Verläufe – Abbildung 2 zeigt die Kurve für die eigenen Meldungen (Posts) der Parteien, Abbildung 3 diejenige für die Nutzerkommentare – wird auch deutlich, dass die AfD zwar selbst durchaus ein hohes, zeitweise sogar das höchste Maß an eigener Aktivität über den gesamten Zeitraum aufweist, dass sie von den etablierten Parteien aber eingeholt (FDP) oder überholt wird (zum Schluss deutlich CDU). Betrachtet man allerdings die Nutzerreaktionen, die die Parteien durch ihre eigene Aktivität hervorrufen, dann befindet sich die AfD über den gesamten Zeitraum mit großem Abstand an der Spitze.

Doch worin zeichnet sich die besondere Aktivität der Besucherinnen und Besucher der AfD-Seite qualitativ aus? Um dies herauszufinden, haben wir für die gesammelten Kommentarbereiche der Parteien jeweils Schlüsselwörter gebildet. Hierbei handelt es sich um ein korpuslinguistisches Standardverfahren, wobei ein zu untersuchendes Teilkorpus, also etwa alle Kommentare auf der FB-Seite der AfD, mit einem sog. Referenzkorpus, bestehend aus allen Kommentaren der übrigen Parteien, verglichen wird. Ausgerechnet wird für jedes einzelne Element (also Wort), ob es signifikant häufig im Vergleich zum Referenzkorpus auftritt. Die Wörter, die die höchste Differenz aufweisen, werden als Schlüsselwörter gelistet.

56 Quelle: eigene Darstellung.

Bereits diese einfache Schlüsselwortanalyse macht deutlich, wie sehr der Kommentarbereich auf der FB-Seite der AfD durch eine unzivilisierte Sprache im Verhältnis zu den entsprechenden Bereichen auf den Seiten der anderen Parteien geprägt ist. Tabelle 1 führt die Top-Schlüsselwörter 1-50 auf. Darunter finden sich z.B.: »Toastbrot« und »Schlampe« als beleidigende Ausdrücke für Personen; »Altparteienbande«, »Lügenpresse« und »linksversifften« als Elemente des hetzerischen Angriffs auf den politischen Gegner und die etablierten Medien sowie »Ferkel« und »Ralle« (oder Pöbel-Ralle) als Beispiele eines aggressiven Soziolekt, durch den Spitzenpolitikerinnen und Politiker wie Bundeskanzlerin Angela Merkel und das ehemalige Mitglied des SPD-Bundesvorstands Ralf Stegner regelmäßig verunglimpft und attackiert werden.

Die Einordnung zu interpretativen Kategorien erschließt sich jeweils aus dem Kontext. So seien hier für die Schlüsselwörter »Gutmenschen« und »Ferkel« jeweils eine Fundstelle wiedergegeben.

Könnte nur kotzen. Es können sich jetzt etliche *Gutmenschen* wie Bedford-Strohm oder Schnaps-Käsmann [*sic!*], die ständig von Liebe, auch Verbrechern gegenüber, faseln, entrüsten: Diese ganze Verräterbande in Berlin gehört in Ketten gelegt und für immer bei Dunkelhaft weggesperrt. (Nutzerkommentar AfD-FB-Seite)

Ferkel, Dickie, und Flintenuschi wird sicherlich keiner vermissen. Nächstes Jahr ist Merkel dran wenn Wahlen sind. Kann sich von der Clinton was anschauen. Was verlieren heißt. Die dreht sich bestimmt jetzt im Kreis und Mutti sitzt [*sic!*] im Sauerstoffzelt [*sic!*] wegen Schnappatmung und die Grünen werden sagen das [*sic!*] sie die Wahl von Trump nicht anerkennen. Den ich fressen möchte ich jetzt sehen. Ich freue mich schon so auf das erste Treffen. (Nutzerkommentar AfD-FB-Seite)

Dies sind nur einige wenige Ausschnitte aus dem bzw. Einblicke in das Diskursverhalten auf Facebook, wie es insbesondere für den Kommentarbereich auf der FB-Seite der AfD – und hier als in besonderer Weise prägend – ausgemacht werden kann. Es gehört zur Vollständigkeit hinzugefügt, dass vergleichbare Schlüsselwortanalysen für alle anderen Parteien keine in dieser Hinsicht auffälligen Befunde gezeigt haben. Stattdessen stehen neben dem eigenen Personal durchaus Wahlkampfthemen oder thematische »Dauerbrenner« (wie etwa die Hartz-Reformen bei der SPD) im Mittelpunkt. Politische Angriffe kommen selbstverständlich vor, allerdings ist der Ton deutlich gemäßiger, und die Auseinandersetzung sachlicher als im Kommentarbereich der AfD.

Tabelle 1: Top-50-Schlüsselwörter AfD-FB-Kommentare

Schlüsselwörter 1-17	18-34	35-50
afdafd	aslan	onur
weidel	toastbrot	gauland
meuthen	schlampe	björn
kölsch	hoeneß	vorzeit
fehlerquoten	quickenloan69@gmail.com	wahlbeobachter
käßmann	reizbar	altpartei
storch	ralle	pöbel-ralle
pretzell	presserat	altparteibande
bülent	poggenburg	darlehen
höcke	gutmenschen	köter
höckes	emnid	multinationalsozialisten
petry	lügenpresse	altparteien
frauке	bundesverdienstkreuz	lucke
ferkel	driesang	linksversiffen
afdgrüße	beatrice	bubu
alice	transaktion	reker
reil	religionsideologie	
Legende:		
Parteiame/ Kampagnenformel	eigene Akteure/ Parteipolitiker/-innen	Beleidigung/ aggressiver Soziolekt
sonstige		

4. Fazit: Schattenseite der Online-Partizipation oder diskursive Echokammer

Was bedeuten die Befunde mit Blick auf die übergeordnete Frage, ob also die sozialen Medien das demokratische Diskursverhalten verändern? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass das unzivilisierte Verhalten in unserem Datensatz zur Facebook-Kommunikation im deutschen Bundestagswahlkampf gleichsam einen Namen hat. Es heißt AfD, insofern als wir die gesuchten Phänomene der Hassrede und Pöbeleien überwiegend im entsprechenden Teilkorpus für die AfD finden, und weit weniger bei den anderen Parteien. Eine auf Nutzernetzwerken basierende Studie der Süddeutschen

Zeitung hatte bereits im Vorfeld der Bundestagswahl (Mai 2017) gezeigt,⁵⁷ dass es in Deutschland grundsätzlich keine Echokammern in der politischen Diskussion gebe, wohl aber für die AfD. In diese Richtung weisen auch die Befunde zur Verrohung der Sprache in den Facebook-Kommentaren, wie sie hier schlaglichtartig präsentiert worden sind.

Dieser Befund kann, so er sich denn erhärten lässt, zweierlei bedeuten: Es sind nicht die sozialen Netzwerke allgemein, die sich negativ auf unsere politische Kommunikation auswirken. Das Bedürfnis zu beleidigen, auszugrenzen, das empfundene Korsett politischer Korrektheit auf drastische Weise zu durchbrechen, geht von den Nutzerinnen und Nutzern aus und wird von politischen Bewegungen und Parteien wie der AfD offenbar in besonderer Weise bedient. Das Internet und soziale Netzwerke ermöglichen ihnen – insoweit haben Buchstein und andere Kritiker Recht –, eine Parallelöffentlichkeit, eine eigene Öffentlichkeit ohne die eingeübten zivilisatorischen oder redaktionellen Filter zu nutzen, um ihren privaten Regungen öffentlich Ausdruck zu verleihen.

Um die Effekte auf die Demokratie abschätzen zu können, wird es darauf ankommen, welche *Spill-over*-Effekte dieses Diskursverhalten auf andere *Communities*, andere Plattformen, den Offline-Diskurs und die politische Debatte insgesamt hat. Dass wir die Verrohung der Sprache noch klar zuschreiben können, kann nicht bedeuten, dass sich die Mehrheitsgesellschaften zurücklehnen und auf die Selbstdemontage der AfD und ähnlicher Kräfte in der parlamentarischen Arbeit warten können. Zum einen haben die Rechtspopulisten in Deutschland und anderswo kräftige Polster parlamentarischer Repräsentation anhäufen können. Doch wie lassen sich gewisse Schutzmauern einer wehrhaften Demokratie gegen die Verrohung im demokratischen Diskurs hochziehen? Die Gemeinschaftsstandards der Anbieter werden kaum ausreichen, um den Hetzern und Kämpfern gegen die politische Korrektheit den Boden zu entziehen, abgesehen davon, dass diese vielfach intransparent sind, mangelhaft durchgesetzt werden und legitimatorisch problematisch sind. Umgekehrt laufen gesetzliche Regelungen wie das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz Gefahr, entweder ineffektiv zu sein (denn auf Ko-Regulierung der Unternehmen sowie tatsächliche Strafbarkeit der Inhalte angewiesen) oder grundlegende liberaldemokratische Normen zu verletzen.

57 Jannis Brühl, Katharina Brunner und Sabrina Ebitsch, »Der Facebook-Faktor: Wie das soziale Netzwerk die Wahl beeinflusst«, *Süddeutsche Zeitung* (München, 2017) <http://gfx.sueddeutsche.de/apps/e502288/www/> (abgerufen am 4. Februar 2018).

All dies geht mit einem deutlichen Wandel in den Bewertungen des Internets und seines Effekts auf die Demokratieentwicklung einher. In der öffentlichen und politischen Diskussion ist auf die große Euphorie große Ernüchterung gefolgt. Die Rede von dem Internet als Befreiungstechnologie und Demokratieförderer geht heute nur noch wenigen von den Lippen. Vielmehr erscheinen Internet und Digitalisierung heute vermehrt als Gefährdung der Demokratie. Die Hochgesänge auf die Entmachtung der *Gatekeeper* und die Ertüchtigung des Individuums kehren als geradezu bedrohlich verzerrtes Echo zurück. Aus der freudvollen Stimmung des »*Here comes everybody*« wird aktuell ein – wenn auch bislang in demokratischen Räumen nur hinter vorgehaltener Hand hörbares – »Wehe, wenn sie losgelassen«. In jedem Fall müssen sich die demokratischen Gesellschaften fragen, wie sie auf die Verrohung politischer Diskurse reagieren und insbesondere deren mögliche Effekte auf die politische Debatte.

Teil II:
**Formen der Bürgerbeteiligung in europäischen
Mehrebenensystemen**

Die Praxis der direkten und deliberativen Demokratie in Österreich

Peter Bußjäger und Christoph Schramek

1. Die Instrumente (semi-)direkter Demokratie in Österreich im Überblick

Die drei klassischen Instrumente (semi-)direkter Demokratie können in Volksbegehren (Volksinitiative, Bürgerbegehren), Volksbefragung (Konsultation) und Volksabstimmung (Volksentscheid, Referendum) untergliedert werden. Während das Volksbegehren ein »echtes« Initiativrecht darstellt, sind die Volksbefragung und -abstimmung – von einzelnen noch darzustellenden Ausnahmen auf Landes- und Gemeindeebene abgesehen – als »reaktive« Instrumente ausgestaltet. Dies insofern, als das Volk im Rahmen eines bindenden Referendums oder einer konsultativen Befragung auf vom Parlament festgelegte Vorgaben reagiert.¹

Die Bezeichnung »(semi-)direkt« wird bei diesen drei Instrumenten, die im Anschluss auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene näher untersucht werden, deshalb verwendet, da sie meist als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie auftreten, indem sie im Rahmen des parlamentarischen Prozesses zum Einsatz gelangen. Dadurch kommt es zu einer Verschmelzung von repräsentativer und direkter Demokratie, was wiederum als »(semi-)direkt« bezeichnet wird.²

1.1. Volksbegehren

Ein Volksbegehren zielt grundsätzlich auf ein konkretes Tätigwerden der Gesetzgebung ab. Dies insoweit, als damit ein konkreter Vorschlag einer Gesetzesänderung an das Parlament herangetragen wird.³ Es handelt sich dabei um eine Form der Gesetzesinitiative, ähnlich etwa einer Regierungs-

1 Harald Eberhard, »Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie?«, in Theo Öhlinger und Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* (Böhlau, 2015), 326.

2 Dazu näher Anna Gamper, *Staat und Verfassung* (3. Aufl., facultas.wuv, 2014), 228.

3 Ebd., 228 sowie 230f.

vorlage oder eines Initiativantrages.⁴ Ein derartiges Volksbegehren (Bürgerbegehren) ist auch die Europäische Bürgerinitiative, die zu den klassischen Initiativbegehren gezählt werden kann.⁵

In Österreich können auf Bundesebene gemäß Art. 41 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) 100 000 Stimmberechtigte oder jeweils ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer auf diese Weise einen Gesetzgebungsvorschlag in den Nationalrat einbringen, vorausgesetzt es handelt sich um eine durch Bundesgesetz zu regelnde Frage.⁶ Das Verfahren selbst ist in einem separaten Gesetz, das am 1. Januar 2018 neu in Kraft getreten ist,⁷ im Detail geregelt und umfasst verschiedene Verfahrensschritte, wie die Anmeldung bzw. Registrierung eines Volksbegehrens, die Sammlung von Unterstützungserklärungen (ein Promille der österreichischen Wohnbevölkerung; derzeit 8 401 Personen), den Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens, das Eintragungsverfahren und die Ergebnismittlung. Ein erfolgreiches Volksbegehren ist dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen, wobei darüber lediglich beraten werden muss, weshalb Volksbegehren als weitgehend unverbindlich betrachtet werden können.

Diese Rechtslage bildet den *status quo* auf der Ebene der Bundesverfassung. Die Unzufriedenheit über den Umgang der politischen Praxis mit dem Instrument fasst Öhlinger wie folgt zusammen: »Das Volksbegehren ist zu einer Art besserer Petition verkümmert, die die ihm von der Verfassung zugedachte Funktion einer Gesetzesinitiative nicht erfüllt.«⁸

Auf der Landesebene ist das Instrument des Volksbegehrens weiter entwickelt. Im Gegensatz zum Bund besteht im Burgenland, in Nieder-

4 So auch in Italien, vgl. dazu Roland Riz und Esther Happacher, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Aspekte der Südtiroler Autonomie* (studia Universitätsverlag, 2003), 92.

5 Vgl. Alexander Balthasar, »Die Europäische Bürgerinitiative und andere Instrumente der direkten Demokratie in Europa«, in Peter Bußjäger, Alexander Balthasar und Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs: Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich* (New Academic Press, 2014), 16.

6 Siehe dazu im Detail Peter Bußjäger, »Art. 41 B-VG«, in Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (Verlag Österreich, 2004), Rz 45 ff und Heinz Mayer, »Verfahrensfragen der direkten Demokratie«, in Johannes Hengstschläger et al. (Hrsg.), *Für Staat und Recht. Festschrift für Herbert Schambeck* (Duncker & Humblot, 1994), 513 f.

7 Volksbegehrensgesetz 2018, BGBl I 106/2016 idF BGBl I 124/2020.

8 Theo Öhlinger, »Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der österreichischen Bundesverfassung – unter Berücksichtigung aktueller Gesetzesinitiativen«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 119.

österreich, in Oberösterreich, in der Steiermark und in Vorarlberg⁹ die Möglichkeit, auch bestimmte Maßnahmen der Verwaltung einzufordern, wodurch das Begehren bzw. die Initiative unter anderem zu einem Partizipationsinstrument in der Verwaltung wird. Individuelle behördliche Entscheidungen können i.d.R. allerdings nicht Gegenstand eines derartigen Begehrens sein. Es kann vielmehr nur darauf abzielen, dass generelle Angelegenheiten der Landesverwaltung, die von umfassender (zumindest regionaler)¹⁰ Bedeutung sind, in bestimmter Weise erledigt werden.

In der Steiermark und in Vorarlberg ist außerdem vorgesehen, dass – im Bereich der Gesetzgebung – auf ein entsprechend hoch unterstütztes Volksbegehren eine »Volksabstimmung« folgen muss, wenn der Landtag dem nicht Rechnung tragen will.¹¹ Bei derartigen »Volksabstimmungen« kann es sich allerdings um keine rechtlich bindenden Instrumente handeln, da der Verfassungsgerichtshof (VfGH) im Falle Vorarlbergs das Instrumentarium einer sogenannten »Volksgesetzgebung« am eigentlichen Gesetzgeber vorbei als verfassungswidrig erklärt hat,¹² worauf in der Folge noch zurückzukommen ist. Dementsprechend besteht in beiden Fällen keine Verpflichtung zu einer entsprechenden Beschlussfassung des Landtages: Gemäß Art. 70 Abs. 2 Stmk L-VG hat die Landesregierung ein Volksbegehren, das durch »Volksabstimmung« angenommen wurde, dem Landtag lediglich unverzüglich zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorzulegen. In Vorarlberg wurde die Wortfolge, dass der Landtag bei der Annahme des Begehrens im Rahmen einer Volksabstimmung einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluss zu fassen hatte, eben vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben.

Auch in Oberösterreich wird eine Befragung der Bürgerinnen und Bürger angeordnet, wenn der Landtag innerhalb von sechs Monaten keinen wenigstens den Grundsätzen nach entsprechenden Beschluss über eine qualifiziert unterstützte Initiative gefasst hat und es von der zustellungsbevollmächtigten Person verlangt wurde.¹³ Im Unterschied zur Steiermark

9 Art. 68 Bgld Landes-Verfassungsgesetz (Bgld L-VG, LGBl 42/1981 idF LGBl 64/2014), LGBl Art. 46 NÖ Landesverfassung 1979 (NÖ LV, LGBl 0001-0 idF LGBl 45/2019), Art. 59 Abs. 1 Z. 2 Oö. Landes-Verfassungsgesetz (Oö L-VG, LGBl 122/1991 idF LGBl 39/2019), Art. 73 Stmk Landes-Verfassungsgesetz 2010 (Stmk L-VG, LGBl 77/2010 idF LGBl 115/2017), Art. 57 Verfassung des Landes Vorarlberg (Vbg LV, LGBl 9/1999 idF LGBl 14/2019).

10 Art. 46 Abs. 1 NÖ LV; vgl. auch die Formulierung in Art. 73 Abs. 1 Stmk L-VG (»im Interesse des gesamten Landes oder einzelner politischer Bezirke«).

11 Art. 70 Stmk L-VG und Art. 33 Abs. 5 Vbg LV.

12 VfSlg 16.241/2001.

13 Art. 59 Abs. 5 Oö L-VG.

und zu Vorarlberg, die beide die Bezeichnung »Volksabstimmung« gewählt haben, ist in Oberösterreich von einer »Befragung der Bürgerinnen und Bürger« die Rede. Bei einem positiven Ausgang dieser Befragung hat sich der Landtag oder die Landesregierung mit dem Anliegen neuerlich zu beschäftigen und immerhin innerhalb von sechs Monaten einen Beschluss zu fassen.¹⁴

Wenngleich der Einsatz einer bindenden Volksabstimmung vom VfGH untersagt wird, stellen derartige Konstruktionen mit dem obligatorischen Einsatz eines konsultativen Instruments im Anschluss an ein entsprechend unterstütztes Volksbegehren eine erhebliche Aufwertung des ursprünglichen Initiativrechts dar.¹⁵ Dies ist insofern bemerkenswert, als es auch Landesverfassungen gibt, die in gleicher Weise wie das B-VG nicht einmal eine Beschlussfassung über ein Volksbegehren vorsehen und damit eben weitgehend unverbindlich verfahren.¹⁶

Auf Ebene der Gemeinden gilt prinzipiell ähnliches wie auf Landesebene, zumal Volksbegehren in der Regel vorgesehen sind und etwa die Erlassung, Aufhebung oder Änderung von Verordnungen oder Gemeinderatsbeschlüssen zum Gegenstand haben.¹⁷ Ausnahmen bilden lediglich Wien (als Gemeinde und Stadt mit eigenem Statut) und weite Teile Tirols.¹⁸ Oberösterreich zählte auch lange Zeit zu diesem Kreis. Mit dem oberösterreichischen Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015

14 Art. 59 Abs. 7 Oö L-VG.

15 Christoph Schramek, »Die Bindungswirkung und konkrete Umsetzung von euro-regional ›parallelisierten‹ Plebisziten«, in Peter Bußjäger und Anna Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion* (New Academic Press, 2015), 163 f.

16 Während das Volksbegehren in Kärnten [Art. 31 Abs. 2 Kärntner Landesverfassung (K-LVG, LGBl 85/1996 idF LGBl 29/2020)], Salzburg [Art. 21 Abs. 2 Landesverfassungsgesetz (Sbg L-VG, LGBl 77/2010 idF LGBl 41/2019)] und Wien [§ 131b Wiener Stadtverfassung (WStV, LGBl 11/1970 idF LGBl 47/2019)] dem Landtag »zur [geschäftsmäßigen] Behandlung vorzulegen ist«, ist es in Tirol dem Landtag lediglich »vorzulegen« [Art. 37 Abs. 1 Tiroler Landesordnung (TLO, LGBl 61/1988 idF LGBl 133/2019)]. Letztere Formulierung erinnert an die Formulierung in Art. 49b Abs. 3 B-VG zur Volksbefragung (vgl. Schramek, »Bindungswirkung«, 165 f).

17 Ausführlich dazu Karim Giese, »Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven«, in Arno Kahl (Hrsg.), *Offen in eine gemeinsame Zukunft – Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle* (Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2012), 111 ff.

18 Weder das erste Hauptstück der WStV zu Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut noch die Tiroler Gemeindeordnung (TGO, LGBl 36/2001 idF LGBl 77/2017) kennen ein Volksbegehren oder ein Initiativrecht.

wurde allerdings das Recht der Bürgerinnen- und Bürger-Initiative auch auf Ebene der Gemeinden eingeführt.¹⁹

Die Wirkungen von Volksbegehren auf Gemeindeebene sind durchaus unterschiedlich.²⁰ Besonderheiten weisen die Steiermark, Salzburg, Vorarlberg sowie das Stadtrecht der Stadt Innsbruck auf. Hier sind erfolgreiche Volksbegehren unter bestimmten Umständen einer Abstimmung zu unterziehen.²¹ Auffällig ist dabei, dass mit Ausnahme der Salzburger Gemeindeordnung, laut der bei einem positiven Ausgang der Abstimmung die im Bürgerbegehren angeführten Gründe lediglich im Rahmen einer Beratung einzubeziehen sind (§ 12 Abs 4 Sbg GdO), das Ergebnis der jeweiligen Abstimmung für das zuständige Organ der Gemeinde bindend ist.²² Aus Sicht der eben beschriebenen VfGH-Judikatur zur »Volksgesetzgebung«, erweisen sich derartige Konstruktionen durchaus als problematisch, worauf ebenfalls noch zurückzukommen ist.

1.2. Volksabstimmung

Im Gegensatz zu den zuvor genannten Instrumenten ist die Volksabstimmung (in Österreich Art. 43 und Art. 44 Abs. 3 B-VG) im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses regelmäßig an dessen Ende angesiedelt. Als Möglichkeit einer bestimmten Anzahl an Stimmberechtigten, eine Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss zu verlangen, wird sie in der österreichischen Diskussion häufig auch als »Veto-Referendum« bezeichnet und ist in dieser Form, wie nachfolgend dargestellt, in verschiedenen Landesverfassungen vorgesehen.²³

19 LGBl 41/2015.

20 Peter Oberndorfer und Katharina Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden«, in Katharina Pabel (Hrsg.), *Das österreichische Gemeinderecht* (Manz, 2015), Rz 89 ff.

21 Vgl. § 124 Steiermärkisches Volksrechtegesetz (Stmk VIRG, LGBl 87/1986 idF LGBl 63/2018), § 73 Abs. 2 Salzburger Gemeindeordnung (Sbg GdO, LGBl 9/2020 idF LGBl 32/2020), § 21 Abs. 4 iVm § 66 Abs. 1 lit. d) Vorarlberger Gemeindegesetz (Vbg GG LGBl 40/1985 idF LGBl 24/2020) und § 45 Abs. 2 des Stadtrechts der Landeshauptstadt Innsbruck (StRI, LGBl 53/1975 idF LGBl 51/2020). Vgl. auch die Bürgerbefragung/das Bürgerbegehren in § 53d ff Salzburger Stadtrecht (LGBl 47/1966 idF LGBl 40/2020).

22 § 129 Stmk VIRG, § 22 Abs. 1 Vbg GG, § 48 Abs. 3 StRI.

23 Dazu näher Peter Bußjäger und Niklas Sonntag, »Zur Bundesverfassungskonformität des Vetoreferendums«, in Öhlinger und Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus*, 351 f.

Die Volksabstimmung hat einen konkreten Gesetzesbeschluss zum Gegenstand und ist zeitlich nach Beendigung des parlamentarischen Verfahrens, jedoch vor Beurkundung und Kundmachung angesiedelt. Wie auch bei der Volksbefragung liegt die Initiative dazu beim Nationalrat selbst, der in der Regel eine Abstimmung beschließen muss (Art. 43 B-VG), bzw. im Falle einer »Teiländerung« der Bundesverfassung beim Nationalrat oder beim Bundesrat (Art. 44 Abs. 3 B-VG).²⁴ Ausgenommen von derartigen fakultativen Abstimmungen ist lediglich die schon von Verfassungen wegen verpflichtend abzuhaltende (obligatorische) Volksabstimmung im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung (Art. 44 Abs. 3 B-VG). Das konkrete Verfahren einer Volksabstimmung ist im Detail wiederum separat²⁵ geregelt und verläuft ähnlich einer bundesweiten Wahl an einem speziellen Abstimmungstag. Das Ergebnis ist bindend. Charakteristisch für die Volksabstimmung ist, dass das Volk selbst keinerlei inhaltlichen Einfluss ausüben kann, sondern lediglich über das Inkrafttreten des Gesetzesbeschlusses zu entscheiden hat.

Auch die Volksabstimmung ist in allen Bundesländern entsprechend dem oben skizzierten Verfahren auf Bundesebene vorgesehen, wobei in einer Vielzahl der Bundesländer eine solche nicht nur durch das jeweilige Parlament, sondern auch von der Bevölkerung oder den Gemeinden initiiert werden kann. Dabei spricht man vom bereits genannten »Veto-Referendum«, das gegen noch nicht kundgemachte Gesetzesbeschlüsse des Landtages binnen einer bestimmten Frist je nach Landesverfassung von einer bestimmten Anzahl von Stimmbürgern oder Gemeinden verlangt werden kann.²⁶ Für die Gemeinden ist die Volksabstimmung in zahlreichen Bundesländern – ausgenommen Niederösterreich, Tirol und weite Teile Oberösterreichs –²⁷ vorgesehen, wobei es darum geht, ob ein Beschluss des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs Geltung erlangen soll oder nicht bzw. ob umgekehrt der Gemeinderat einen entsprechenden Beschluss fassen soll.²⁸ Eine Abstimmung auf

24 Bei Abstimmungen über ein einfaches Bundesgesetz kann dies die Mehrheit im Nationalrat beschließen, bei Bundesverfassungsgesetzen genügt bereits ein Drittel. Im Detail zur Bundesgesetzgebung Bußjäger, »Art. 41 B-VG«, Rz 3 ff.

25 Volksabstimmungsgesetz 1972 (BGBl 79/1973 idF BGBl I 61/2018).

26 Vgl. eingehend dazu Bußjäger und Sonntag, »Bundesverfassungskonformität«, 349 ff (insbesondere die Auflistung auf 352 f).

27 Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 118; Kristina Madlspurger, »Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene«, (2014) *Recht & Finanzen für Gemeinden* 140, 144 f.

28 Dass auf Gemeindeebene eine vergleichsweise stärkere Teilhabe der Bevölkerung stattfinden kann, ist nicht zuletzt auf die mit BGBl 490/1984 eingefügte besonde-

Initiative der wahlberechtigten Gemeindebürger (Veto-Referendum) gibt es im Burgenland und Vorarlberg.²⁹

1.3. Volksbefragung

Die Volksbefragung kann weitgehend unabhängig von einem konkreten Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dient der Erhebung des Willens der Bevölkerung in einer bestimmten Angelegenheit. In der international gebräuchlichen Terminologie wird die Volksbefragung verschiedentlich ebenfalls als »Referendum« oder auch als »Konsultation« bezeichnet.³⁰ Da die Volksbefragung in Österreich keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet, gilt sie als schwächstes der drei Volksbeteiligungsinstrumente.³¹

Die bundesweite Volksbefragung gemäß Art. 49b B-VG kann von Mitgliedern des Nationalrates oder der Bundesregierung nach vorangegangenem Beschluss beantragt werden. Sie kann nur zu einem Thema von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu dessen Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist, stattfinden und hat eine Frage zu enthalten, die entweder mit »ja« oder »nein« zu beantworten ist oder die Wahl zwischen zwei alternativen Lösungsvorschlägen ermöglicht.³² Die Abwicklung einer Volksbefragung folgt im Wesentlichen dem Verfahren einer Volksabstimmung. Nähere Vorgaben trifft das Volksbefragungsgesetz 1989.³³ Das Ergebnis der Befragung entfaltet keine rechtliche Bindung, wenngleich die politische Wirkung nicht zu unterschätzen ist.³⁴

Die Volksbefragung als unverbindliche Einholung des Willens der Bevölkerung ist in fast allen Bundesländern vorgesehen. Einzig das Wiener Landesverfassungsrecht enthält keine Volksbefragung.³⁵ Oberösterreich kennt im Vergleich mit den übrigen Bundesländern ein besonderes Mo-

re Ermächtigung in Art. 117 Abs. 8 B-VG zurückzuführen. Ausführlich zur Volksabstimmung auf Gemeindeebene Oberndorfer und Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie«, Rz 151 ff.

29 Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 120.

30 Gamper, *Staat und Verfassung*, 228 f.

31 Vgl. Schramek, »Die Bindungswirkung«, 164.

32 Zu dieser Frage auch Heinz Mayer, »Welche Volksbefragung erlaubt die Verfassung?«, (2001) *Journal für Rechtspolitik* 113, 113 ff.

33 BGBl 356/1989 idF BGBl I 32/2018.

34 Schramek, »Die Bindungswirkung«, 164.

35 Siehe für den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde § 112a WStV; vgl. generell zur direkten Demokratie in Wien Anna Gamper, »Direkte Demokratie in Wien als Land und Gemeinde«, (2014) *Recht & Finanzen für Gemeinden* 135, 135 ff.

dell, das eine Bürgerinnen- und Bürger-Befragung nur im Anschluss an eine Bürgerinnen- und Bürger-Initiative vorsieht.³⁶ Für die übrigen sieben Länder ist hervorzuheben, dass es teilweise auch inhaltliche Grenzen für Volksbefragungen gibt, wie etwa individuelle Verwaltungsentscheidungen, Wahlen oder Personalfragen. Zu unterscheiden ist mitunter auch zwischen Volksbefragungen in Angelegenheiten der Gesetzgebung und solchen in Angelegenheiten der Verwaltung.³⁷

Volksbefragungen können von der Landesregierung, vom Landtag, von einem Drittel der Mitglieder des Landtags sowie von einem Teil der Stimmberechtigten selbst initiiert werden; in Niederösterreich, der Steiermark, Tirol und Vorarlberg³⁸ zudem von einer bestimmten Anzahl an Gemeinden, wobei diesbezüglich ein deutliches Ost-West-Gefälle erkennbar ist. Während Niederösterreich mit 80 Gemeinden sehr hoch angesiedelt ist, legt Vorarlberg mit zehn Gemeinden den niedrigsten Schwellenwert fest. Allerdings stehen auch 573 Gemeinden in Niederösterreich 96 Gemeinden in Vorarlberg gegenüber.

Für die Gemeinden selbst sowie für die Statutarstädte Österreichs ist in den einschlägigen Bestimmungen aller Gemeindeordnungen und Stadtstatute ebenfalls die Volksbefragung vorgesehen,³⁹ auch hier mit unverbindlichem Charakter und auf Gegenstände der Gemeindeverwaltung beschränkt. Wie auf Landesebene gibt es auch für zahlreiche Gemeinden die Möglichkeit der Initiierung nicht nur per Gemeinderatsbeschluss, sondern auch durch die Stimmberechtigten selbst. In manchen Gemeinden kann eine Volksbefragung auch vom Bürgermeister verlangt werden.⁴⁰

1.4. Praxis

Was die praktische Anwendung direkt-demokratischer Instrumente betrifft, zeigt sich vor allem auf Bundesebene ein ernüchterndes Bild. Dies insbesondere in Bezug auf die Volksabstimmung und die Volksbefragung.

36 Siehe oben unter 1.1.

37 Siehe beispielsweise Art. 58 Vbg LV, der sich ausdrücklich nur auf Angelegenheiten der Verwaltung bezieht.

38 Art. 47a Abs. 2 Z. 2 NÖ LV, Art. 74 Abs. 2 Z. 5 Stmk L-VG, Art. 60 Abs. 2 TLO, Art. 58 Abs. 2 lit. b Vbg LV.

39 Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 115.

40 Ausführlich Oberndorfer und Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie«, Rz 101 ff.

Letztere wurde seit der Einführung im Jahr 1989⁴¹ erst einmal abgehalten – dies am 20. Januar 2013 zur Frage der Beibehaltung der Wehrpflicht. Während bislang noch keine fakultative Volksabstimmung zu einem Bundesverfassungsgesetz stattgefunden hat, gab es im Bereich der einfachen Bundesgesetzgebung eine fakultative Volksabstimmung über die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks Zwentendorf im Jahr 1978. Eine zweite Abstimmung, allerdings von obligatorischer Natur, wurde im Jahr 1994 abgehalten, da der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirkte.⁴²

Wesentlich zahlreicher sind auf Bundesebene Volksbegehren zu finden, die ab dem Jahr 1964 und dem ersten Volksbegehren »ORF-Reform« eine praktische Bedeutung entwickelt haben. Seitdem gab es insgesamt 45 Volksbegehren,⁴³ diese meist zu größeren Infrastrukturprojekten, sozialen Anliegen oder sonst breitenwirksamen Themenbereichen. Ein eigenes Gesetzgebungsverfahren wurde allerdings noch nie durch ein Volksbegehren unmittelbar in Gang gesetzt. In der Mehrzahl der Fälle blieben die Begehren weitgehend unbeachtet.⁴⁴

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Länder in Österreich in Ausübung ihrer Verfassungsautonomie durchaus innovativ sind, was die Schaffung direkt-demokratischer Instrumente betrifft. Dasselbe gilt auch für die im Anschluss noch darzustellenden partizipativen Instrumente.⁴⁵ Zur Praxis in den Ländern ist allerdings festzuhalten, dass die Vielfalt der innovatorischen Elemente⁴⁶ auf der Landesebene nicht mit ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme korreliert.⁴⁷ Diesem Befund ist jedoch vorauszuschicken, dass sich eine empirische Bestandsaufnahme des

41 Die Aufnahme von Art. 49b in das B-VG erfolgte mit der Novelle BGBl 685/1988.

42 Eberhard, »Auf dem Weg«, 326.

43 Eine vollständige Liste bis zum Jahr 2019 ist auf der Homepage des Bundesministeriums für Inneres abrufbar, »Volksbegehren – Alle Volksbegehren der zweiten Republik« (2015) www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (abgerufen am 25. Juni 2020).

44 Eberhard, »Auf dem Weg«, 327 sowie Theo Öhlinger, »Braucht Österreich mehr direkte Demokratie?«, (2014) *Österreichische Juristenzeitung* 1062, 1064.

45 Dazu Peter Bußjäger und Christoph Schramek, »Catch22: Das föderalistische Paradoxon in Österreich«, in EZFF (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2017: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (Nomos, 2017) 343 f.

46 Vgl. hierzu Peter Bußjäger, »Demokratische Innovation und Verfassungsreform«, in Bußjäger und Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion* (2015), 1 ff.

47 Dazu näher Klaus Poier, »Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 147 f.

Einsatzes direkt-demokratischer Instrumente auf Landesebene als äußerst schwierig erweist, auf Gemeindeebene nahezu unmöglich, da es keine entsprechenden Datenbanken gibt.⁴⁸ Hilfreich ist jedoch eine Aufstellung von Poier⁴⁹ für die Jahre 1945 bis 2010. Dieser zufolge wurde das Instrument der Volksabstimmung im genannten Zeitraum auf Landesebene insgesamt vier Mal eingesetzt sowie die Volksbefragung in Gesetzgebungs- und Vollziehungsangelegenheiten 16 Mal. Insgesamt zehn Volksbegehren haben die in den Landesverfassungen festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Seit 2010 dürfte lediglich noch eine Volksbefragung in Tirol⁵⁰ hinzugekommen sein.⁵¹

Auf Gemeindeebene ergab die Bestandsaufnahme von Poier im selben Zeitraum 59 Volksabstimmungen sowie 160 Volksbefragungen, was bei insgesamt 2 357 Gemeinden im Jahr 2010 einen äußerst geringen Wert darstellt.⁵² Diese Ergebnisse bestätigen den Befund, dass die Vielfalt der direkt-demokratischen Instrumente, die auf Landes- und Gemeindeebene zur Verfügung stehen, nicht mit deren praktischen Einsatz korrelieren. Auffällig ist auch, dass auf Bundesebene das Instrument des Volksbegehrens weitaus am öftesten zum Einsatz kommt, während sich auf Landes- und Gemeindeebene das Instrument der Volksbefragung größerer Beliebtheit erfreut.

Die Gründe für die geringe Inanspruchnahme der Instrumente sind vielfältig und können im gegebenen Zusammenhang nicht erörtert werden. Unter anderem wird die Stärke des jeweiligen Repräsentativorgans, die das österreichische Bundesverfassungsrecht prägt, als Grund angeführt.⁵³ Anzumerken ist außerdem, dass die Bereitstellung der Instrumente und niedere Zugangsschwellen, etwa, was die Zahl erforderlicher Unter-

48 Klaus Poier, »Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick«, in Peter Neumann und Denise Renger (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009* (Nomos, 2010), 31, 50. Vgl. für Vorarlberg die Aufstellungen unter www.vorarlberg.at/wahlen/volksabstimmungen.asp?typ=alle sowie www.vorarlberg.at/pdf/uebersicht-teil-vabststan.pdf (abgerufen am 19. Dezember 2017).

49 Klaus Poier, »Sachunmittelbare Demokratie«, 44 ff.

50 Landesweite Volksbefragung Olympia am 15. Oktober 2017, vgl. LGBl 72/2017 (Ausschreibung) sowie LGBl 103/2017 (endgültiges Abstimmungsergebnis).

51 Eigene Erhebung des Instituts für Föderalismus.

52 Klaus Poier, »Sachunmittelbare Demokratie«, 51. Volksbegehren/-initiativen auf Gemeindeebene wurden in dieser Aufstellung nicht erfasst.

53 Vgl. Poier, »Instrumente und Praxis«, 148 f. Siehe auch den nachfolgenden Abschnitt zum Vorrang der repräsentativen Demokratie.

stützungserklärungen betrifft, nur ein Aspekt im Gesamtkomplex einer Stärkung unmittelbarer Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger in der Politik ist. Wesentlich ist vor allem, Unterstützungserklärungen auch außerhalb der Wahlbehörden sammeln zu können und die Stimmberechtigten nicht zu zwingen, ihre Unterstützung für ein bestimmtes Anliegen vor und unter den Augen der Behörde kundtun zu müssen.⁵⁴ Ferner gilt es, die Information der Stimmberechtigten über den Gegenstand der Abstimmung mittels einer Abstimmungsbroschüre zu verbessern.⁵⁵

Ein anderer Aspekt ist es, die Nutzung der Instrumente zu vereinfachen. So zählt es auch zu demokratischer Innovation, die Möglichkeiten der Abgabe elektronischer Unterstützungen zu erleichtern. Dies ist allerdings noch nicht sehr weit fortgeschritten.

1.5. Vorrang der repräsentativen Demokratie – die Vorarlberger »Volksgesetzgebung«

Das Demokratiekonzept der österreichischen Bundesverfassung ist durch eine starke Position des Parlaments und somit des repräsentativ-demokratischen Organs geprägt.⁵⁶ Dies kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass auf Bundesebene die Anordnung einer Volksabstimmung oder -befragung ausschließlich in der Hand des Parlaments bzw. einer Parlamentsmehrheit liegt. Ebenso entspricht der Vorrang des repräsentativen Organs der gängigen Praxis auf Länder und Gemeindeebene, wo in der Regel Volksabstimmungen und -befragungen auf Beschlüsse von Repräsentativorganen zurückzuführen sind.⁵⁷

Der VfGH hat in mehreren Erkenntnissen festgehalten, dass das Bundesverfassungsrecht vom Grundgedanken der repräsentativen Demokratie

54 Dies wurde in Österreich in Vorarlberg ermöglicht; vgl. § 13 Abs. 2 Vbg Landesvolksabstimmungsgesetz (LGBl 60/1987 idF LGBl 34/2018). Siehe auch Peter Bußjäger, »Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 161. In der Schweiz ist diese Praxis schon lange üblich; vgl. Nadja Braun Binder, »Instrumente der direkten Demokratie im Mehrebenensystem: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz unter Berücksichtigung des Verfahrens im Vorfeld«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 66.

55 Zur Praxis in der Schweiz und Deutschland siehe Braun Binder, »Instrumente der direkten Demokratie«, 70 ff.

56 Eberhard, »Auf dem Weg«, 325.

57 Poier, »Instrumente und Praxis«, 148.

beherrscht ist.⁵⁸ Dementsprechend versteht der VfGH »das demokratische Baugesetz als repräsentativ-demokratisches Grundprinzip mit ausnahmsweise vom Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich vorgesehenen direkt-demokratischen Elementen.«⁵⁹

Für den vorliegenden Beitrag von besonderem Interesse ist das Erkenntnis des VfGH zur Vorarlberger »Volksgesetzgebung«.⁶⁰ Das Konzept der vom VfGH so bezeichneten »Volksgesetzgebung«⁶¹ beinhaltete, dass ein Volksbegehren, das von mindestens 5 000 Stimmberechtigten oder mindestens zehn Gemeinden unterstützt wurde, dem Landtag zur Entscheidung vorzulegen war, ob er dem Volksbegehren Rechnung tragen will oder nicht. Lehnte es der Landtag in der Folge ab, einem Volksbegehren, das von 20 Prozent der Stimmberechtigten unterstützt wurde, zu entsprechen, war vorgesehen, dass über das Begehren eine Volksabstimmung abzuhalten war. Sprach sich das Volk für die Umsetzung des Begehrens aus, war der Vorarlberger Landtag an dieses Ergebnis gebunden und musste einen dem Volksbegehren inhaltlich entsprechenden Gesetzesbeschluss fassen. Letzten Endes hätte damit das Landesparlament keinen inhaltlichen Einfluss auf das jeweilige Gesetz gehabt. Die Gesetzgebung wäre somit faktisch am Parlament vorbei erfolgt.

Der VfGH hob diese Regelung wegen Verstoßes gegen das demokratische Bauprinzip als verfassungswidrig auf. Dies begründete er damit, dass bereits zu Zeiten der Erlassung der Bundesverfassung direkt-demokratische Instrumente auf Bundesebene bewusst zurückhaltend ausgestaltet wurden und insofern eine Entscheidung für ein System der repräsentativen Demokratie getroffen worden sei. Dementsprechend würde die Verfassungsautonomie der Länder, die mit dem bundesstaatlichen Prinzip zwingend in Verbindung stehe, ihre Grenze im demokratischen Bauprinzip, das vom VfGH auf ein repräsentatives Modell reduziert wurde, finden. Eine Konkurrenz zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren wie die Vorarlberger »Volksgesetzgebung« sei daher mit dem repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung nicht vereinbar.⁶²

Vor dem Hintergrund dieses Erkenntnisses ergeben sich einige Fragen. Unter anderem ist offen, wie mit der »Volksgesetzgebung« auf Gemeindeebene umzugehen ist. Diese gibt es derzeit, wie bereits dargestellt, in der Steiermark, in Vorarlberg und dem Innsbrucker Stadtrecht. Ein wesentli-

58 VfSlg 13.500/1993, 16.241/2001, 19.711/2012.

59 VfSlg 13.500/1993.

60 VfSlg 16.241/2001.

61 Art. 33 Vbg LV idF LGBl 9/1999.

62 Bußjäger und Sonntag, »Bundesverfassungskonformität«, 349 f.

cher Unterscheid besteht jedoch darin, dass es sich hier um keine Gesetzgebung im formellen Sinne handelt. Andererseits hat der VfGH in VfSlg 13.500/1993 darauf verwiesen, dass die Entscheidung der Bundesverfassung für die repräsentative Demokratie grundlegenden Charakter und insofern auch für die Gemeindeebene Gültigkeit habe.⁶³ In der Literatur herrscht zudem Uneinigkeit in Bezug auf die Bestimmung von Art. 117 Abs. 8 B-VG. Diese ermächtigt die Landesgesetzgebung ausdrücklich, in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde eine unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorzusehen. Strittig ist, ob dieser Rahmen (»Teilnahme und Mitwirkung«) auf Gemeindeebene ein Instrument wie die »Volksgesetzgebung« mitumfasst. Die Gegner bringen Art. 118 Abs. 5 B-VG ins Treffen, demzufolge der Gemeinderat als zentrales Gemeindeorgan in der demokratischen Willensbildung nicht übergangen werden dürfe.⁶⁴

Letzten Endes dürften die besseren Argumente dafür sprechen, dass ein direkt-demokratisches Instrument in Form einer Volksgesetzgebung auch auf Gemeindeebene verfassungsrechtlich unzulässig ist. Schließlich hat der VfGH zu Art. 117 Abs. 8 B-VG festgehalten, dass allein die Existenz dieser Bestimmung das Grundkonzept einer repräsentativ-demokratischen Verfassung mit jeweils ausdrücklich formulierten direkt-demokratischen Elementen bestätige.⁶⁵ Insofern gilt wohl auch für die Gemeindeebene der Vorrang des repräsentativ-demokratischen Systems.⁶⁶ Vor dem Hintergrund einer in der Gemeinde Ludesch (Vorarlberg) durchgeführten Volksabstimmung und eines in der Folge dazu ergangenen Prüfbeschlusses des VfGH (W III 2/2019-10 vom 27.02.2020) dürfte es demnächst auf höchstgerichtlicher Ebene eine Klärung dieser Frage geben. Die Volksabstimmung im Vorarlberger Ausgangsfall gemäß § 22 Abs 1 Vbg GG unterscheidet sich allerdings von den vorgenannten Fällen auf Gemeindeebene dadurch, dass ihr keine Initiative vorangeht, sondern vielmehr in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde von einer bestimmten Zahl an

63 Anna Gamper, »Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen«, in Georg Lienbacher und Erich Pürgy (Hrsg.), *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise* (Jan Sramek Verlag, 2014), 117.

64 M.w.N. Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 122 f.

65 VfSlg 13.500/1993; zum damaligen Zeitpunkt war die Bestimmung in Art. 117 Abs. 7 B-VG verankert.

66 Anna Gamper, »Direkte Demokratie in der Gemeinde«, (2011) *Recht & Finanzen für Gemeinden* 66, 66 f; Gamper, »Parlamentarische Rechtsetzung«, 117; Giese, »Direktdemokratische Willensbildung«, 124; Oberndorfer und Pabel, »Einrichtungen der direkten Demokratie«, Rz 100.

Stimmberechtigten unmittelbar verlangt werden kann. Die durch die Abstimmung getroffene Entscheidung tritt an die Stelle der Entscheidung des sonst zuständigen Gemeindeorgans (§ 69 Abs 3 Vbg Landes-Volksabstimmungsgesetz).⁶⁷

Zu hinterfragen wäre weiters, ob dieses Ergebnis auch auf das Instrument des Veto-Referendums, das auf Landesebene mehrfach, auf Gemeindeebene nur vereinzelt vorgesehen ist, übertragen werden kann. Vor dem Hintergrund, dass ein Veto-Referendum zu einem vom Parlament bzw. Gemeinderat bereits gefassten Beschluss stattfinden kann, dürften die verfassungsrechtlichen Bedenken wesentlich geringer sein als bei der »Volksgesetzgebung«, wenngleich letzte Restzweifel nicht ausgeräumt werden können.⁶⁸ Eine klare Meinung vertrat freilich der Gesetzgeber in Oberösterreich: Im Ausschussbericht zum Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015 wird an die oberösterreichische Landesregierung die Forderung herangetragen, bei der Bundesregierung für eine Änderung der Bundesverfassung einzutreten, welche die Schaffung der Möglichkeit einer Veto-Volksabstimmung gegen Gesetzesbeschlüsse zum Inhalt hat, da dies nach den derzeit gültigen bundesverfassungsrechtlichen Bestimmungen nicht möglich sei. Nach einer derartigen Änderung sollen Veto-Volksabstimmungen auch in der oberösterreichischen Landesverfassung ermöglicht werden.⁶⁹

2. Partizipative Instrumente im Überblick

2.1. Petitionen

Eines der ältesten Instrumente der Bürger, ihre Anliegen an Staatsorgane heranzutragen, ist das Petitionsrecht.⁷⁰ Art. 11 Abs. 1 des österreichischen

67 Vgl hierzu „VfGH: Prüfungsbeschluss betreffend Volksabstimmung in Ludesch“, in *Föderalismus-Info* 03/2020 vom 18.05.2020 (abrufbar unter http://foederalismus.at/publikationen_foederalismus_info.php).

68 Bußjäger und Sonntag, »Bundesverfassungskonformität«, 358.

69 Vgl. den Bericht des Verfassungs-, Verwaltungs-, Immunitäts- und Unvereinbarkeitsausschusses über das Oö. Bürgerinnen- und Bürgerrechteänderungsgesetz 2015 (Beilage 1416/2015 zu den Wortprotokollen des Oö. Landtags, XXVII. Gesetzgebungsperiode).

70 Das Petitionsrecht ist schon lange vor dem B-VG 1920 verankert worden und die entsprechende Bestimmung in Art. 11 des Staatsgrundgesetzes aus 1867 steht heute noch in Geltung. Eingehend dazu Felix Ermacora, *Handbuch der Grundfreihei-*

Staatsgrundgesetzes über die persönlichen Rechte der Staatsbürger aus dem Jahre 1867 postuliert, dass das Petitionsrecht jedermann zusteht. Im Gegensatz etwa zu einem Volksbegehren sind Petitionen weitaus formloser, zudem können sie auch von Einzelpersonen bzw. durch einen vergleichsweise kleinen Personenkreis eingebracht werden.

Petitionen können dann beim Parlament eingebracht werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für die das Parlament zuständig ist, ansonsten sind die Organe der Vollziehung zuständig.⁷¹ Freilich: Ein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung ist mit dem Petitionsrecht nicht verbunden, lediglich die geschäftsordnungsmäßige Behandlung⁷² in Form der Zuweisung zu einem besonderen Ausschuss im Parlament ist vorgesehen.⁷³

Nun kann freilich die Frage gestellt werden, weshalb ausgerechnet eines der ältesten und wohl auch unverbindlichsten Partizipationsinstrumente als ein Instrument der demokratischen Innovation betrachtet wird. Im Petitionsrecht schlummert jedoch tatsächlich innovatives Potenzial.

In Österreich werden Petitionen vom Parlament verhandelt, wenn diese von einem Mitglied des National- oder Bundesrates überreicht werden oder (im Nationalrat) als sogenannte Parlamentarische Bürgerinitiative von mindestens 500 Stimmberechtigten unterstützt wurden. Das österreichische Parlament wie auch andere, etwa deutsche Landtage, haben dieses Instrument darüber hinaus insoweit weiterentwickelt, als Petitionen nunmehr auch online unterzeichnet werden können. Überraschenderweise ist jedoch eine Regelung im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats nicht vorgesehen. Immerhin hat hingegen eine Petition, die letztlich von Tausenden Bürgern unterstützt worden war, (mit)bewirkt, dass es zu einer Neuregelung des Rechtes des Parlaments, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, gekommen ist.⁷⁴

ten und der Menschenrechte (Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1963), 276 ff.

71 Vgl. Gamper, *Staat und Verfassung*, 231.

72 Siehe dazu §§ 100-100d Geschäftsordnungsgesetz 1975 (BGBl 410/1975 idF BGBl I 45/2020) und § 25 der Geschäftsordnung des Bundesrates (BGBl 361/1988 idF BGBl I 53/2015).

73 Ähnlich auch in Italien; vgl. Riz und Happacher, *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts*, 161 f.

74 Vgl. dazu die Wortmeldungen von Stein, Bußjäger und Siess-Scherz in der Wiedergabe der Podiums- und Publikumsdiskussion, in Österreichische Juristenkommission (Hrsg.), *Demokratie – Zustand und Perspektiven* (Linde, 2015), 201 f und 220 f.

Die Petitionsrechte auf Länder und Gemeindeebene sind demgegenüber vergleichsweise zurückhaltend ausgestaltet, teilweise sind auch nicht zwangsläufig Ausschüsse zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorgesehen.⁷⁵ Hier würde sich in der Kommunikation insbesondere der Parlamente auf regionaler Ebene mit den Bürgern noch ein Betätigungsfeld eröffnen.

2.2. Bürgerbegutachtung

Gesetzgebung vollzieht sich im modernen Staat im Allgemeinen durch die Ausarbeitung von Entwürfen der Exekutive, die nach einem allfälligen Begutachtungsverfahren (in der Schweiz als Vernehmlassung bezeichnet) in Regierungsvorlagen münden und anschließend dem Parlament zur Approbation und allfälligen Abänderung vorgelegt werden. Gerade der Gedanke der Informationsfreiheit, auf den noch zurückzukommen ist, spricht für eine allgemeine Zugänglichkeit von Gesetzes- und auch Verordnungsentwürfen mit der Gelegenheit für die Bürger, auf dazu eingerichteten Plattformen Stellung zu nehmen.

Mehrere Bundesländer Österreichs sehen mitunter die Begutachtung von Gesetzesentwürfen, zum Teil auch von Verordnungsentwürfen, durch die Bevölkerung verpflichtend vor.⁷⁶ Verschiedentlich wird auch die Möglichkeit eröffnet, zu den Entwürfen online Stellung zu nehmen.

2.3. Kontrollinitiativen

In der Steiermark und in Vorarlberg sind sogenannte Kontrollinitiativen vorgesehen, die einer bestimmten Zahl von Bürgern das Recht einräumen, eine Kontrolle eines Vorgangs in der Landesverwaltung oder eines Berei-

75 Eigene Petitionsausschüsse gibt es in Oberösterreich, der Steiermark, in Salzburg, Tirol und dem Burgenland; in anderen Ländern sehen die Landtags-Geschäftsordnungen dafür meist den Verweis an den für die Materie jeweils zuständigen Ausschuss vor. In der Steiermark (Art. 76 Stmk L-VG) und in Oberösterreich (Art. 64 Abs. 2 Oö L-VG) normiert schon die Landesverfassung eine Pflicht, die Petitionen zu behandeln und zu beantworten.

76 Siehe Art. 58 Oö L-VG; Art. 68 Bgld L-VG; Bgld Gesetz über die Bürgerinnen- und Bürgerinitiative und die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung (LGBl 46/1981 idF LGBl 40/2018); Art. 25 Abs. 3 Nö LV; Art. 68 Stmk L-VG; § 2 Abs. 4 Stmk VLRG; Art. 34 Abs. 2 Vbg LV.

ches der Landesverwaltung durch den jeweiligen Landes-Rechnungshof zu beantragen.⁷⁷

2.4. Bürgerinitiativen

Schon der Begriff Bürgerinitiative weist gewisse Tücken auf: Er erinnert an die »Europäische Bürgerinitiative«, die eigentlich ein Volksbegehren darstellt. Auch die in Österreich so bezeichnete »Parlamentarische Bürgerinitiative« ist im Grunde eine Petition.

Man kann die Bürgerinitiative als einen spontan gebildeten, nicht unbedingt rechtlich verfassten (also etwa in Vereinsform organisierten) Zusammenschluss von Personen qualifizieren, die ein bestimmtes gemeinsames Ziel, typischerweise in der Verwaltung verfolgen.

Die Aarhus-Konvention räumt solchen Gruppen als Repräsentanten der »betroffenen Öffentlichkeit« Beteiligungsrechte in bestimmten Verwaltungsverfahren ein, wobei dem nationalen Gesetzgeber ein beträchtlicher Umsetzungsspielraum zukommt. Diesen belässt auch die Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie der EU, die die Aarhus-Konvention in das europäische Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) einschleust.

In Österreich wird Bürgerinitiativen im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G)⁷⁸ sowohl im sogenannten »ordentlichen« Verfahren (Anlagen nach Anhang 1 Spalte 1 UVP-G) als auch im „vereinfachten Verfahren“ (Anhang 1 Spalte 2 und 3) Parteistellung eingeräumt.⁷⁹ Dies bedeutet, dass sie, wie andere Verfahrensparteien, am betreffenden UVP-Verfahren mitwirken können, das Recht auf Akteneinsicht haben, Anträge, etwa auf Einholung weiterer Gutachten, stellen können, und vor allem, dass sie gegen die Entscheidung in der Hauptsache Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erheben können. Das Besondere einer solchen Parteistellung von Bürgerinitiativen ist, dass sie unabhängig von einer subjektiven Betroffenheit (und unabhängig von der Betroffenheit in subjektiven Rechten) am Verfahren mitwirken können.⁸⁰ Sie müssen

77 Vgl. Art. 51 Abs. 2 Stmk L-VG und Art. 67a Abs. 4 Vbg LV.

78 BGBl 697/1993 idF BGBl I 80/2018.

79 Vgl. VwGH 27.09.2018, Ro 2015/06/0008; ausführlich (zur Rechtslage vor dieser Erkenntnis) Peter Bußjäger und Stefan Lampert, *Bürgerinitiativen im UVP-Verfahren* (Verlag Österreich, 2016).

80 Siehe Nicolas Raschauer, »Umweltverträglichkeitsprüfung«, in Nicolas Raschauer und Wolfgang Wessely (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht: Eine systematische Darstellung* (facultas.wuv, 2006), 330.

also nicht nachweisen, durch die betreffende Anlage überhaupt abstrakt in durch die Rechtsordnung geschützten, subjektiven Rechten verletzt zu sein. Voraussetzung ist lediglich, dass die Mitglieder der Bürgerinitiative zum Zeitpunkt der Unterstützung in der Wählerevidenz der Standort- oder einer an diese unmittelbar angrenzenden österreichischen Gemeinde eingetragen sind.⁸¹

Die Bürgerinitiative kann die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften wegen möglicher Einwirkungen des UVP-pflichtigen Vorhabens auf die Interessen der hinter der Bürgerinitiative stehenden natürlichen Personen als subjektives Recht geltend machen.⁸²

Sie ist, wie sie sich auf Grund des UVP-G darstellt, eine klassische Form der Partizipation in der Verwaltung. Allerdings ist auch dieses Instrument noch ausbaufähig. Es findet eine Ergänzung durch sogenannte Verbandsbeschwerden, mit deren Hilfe institutionalisierte Verbände öffentliche Interessen in Verwaltungsverfahren geltend machen können, wie typischerweise Umweltorganisationen in UVP-Verfahren.

2.5. Bürgerräte

Die Bürgerräte ermöglichen einer Gruppe nach dem Zufallsprinzip und unter Beachtung der Diversität ausgewählter Bürgerinnen und Bürger aktuelle Themen der Politik zu diskutieren und die Ergebnisse auch hochrangigen Politikerinnen und Politikern zu unterbreiten. Die Bürgerräte sind ein typisches Instrument partizipativen *soft-laws*.

Bürgerräte wurden in Vorarlberg schon zahlreiche auf Landes- und Gemeindeebene abgehalten.⁸³ Ihre Durchführung benötigt auch keine expliziten rechtlichen Grundlagen. Diese schafft auch die bereits angesprochene Regelung des Art. 1 Abs. 4 der Vorarlberger Landesverfassung nicht. Der normative Gehalt besteht im Wesentlichen in einer Richtlinie der Landesregierung über die Abhaltung von Bürgerräten. Diese sieht auch vor, dass 1 000 Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Unterschrift die Abhaltung eines Bürgerrates erwirken können.

Die geringe rechtliche Durchdringung der Bürgerräte schlägt sich auch auf die Ergebnisse der Beratungen durch: Sie sind rechtlich unverbindlich.

81 Ebd., 329.

82 Ebd., 330.

83 Siehe dazu die Beispiele bei Manfred Hellrigl, »Bürgerräte in Vorarlberg«, in Bußjäger, Balthasar und Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, 164 ff. Hellrigl spricht in diesem Beitrag aus dem Jahr 2013 von 50 Bürgerräten.

Ihre Wirkung bewegt sich außerhalb des Rechts, nämlich in der Verringerung der Kluft von Repräsentanten und Repräsentierten.

Dieses *soft-law* ist gewiss ein interessanter Ansatz. Er läuft jedoch gerade auf Grund seiner Unverbindlichkeit und Informalität in besonderem Maße Gefahr sich totzulaufen, vor allem dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, letztlich doch nicht ernst genommen zu werden. Der Bürgerrat ist zweifellos weder ein Allheilmittel, noch kann er Dysfunktionalitäten bestehender demokratischer Institutionen kompensieren. »Wenn es aber darum geht, Bürgerinnen und Bürger in politische Prozesse miteinzubeziehen, ihnen eine Chance zu geben, mitzureden und sich konstruktiv einzubringen, dann ist er eine unkomplizierte, kostengünstige und wirkungsvolle Methode.«⁸⁴

In kleinerem Rahmen ebenso erwähnenswert sind dabei die auf Gemeindeebene vorgesehenen Gemeindeversammlungen, die hauptsächlich dem Austausch zwischen der Bevölkerung und der Gemeindeverwaltung dienen, jedoch weitgehend unverbindlich und ohne Entscheidungskompetenz ausgestattet sind.

2.6. Informationsfreiheit

Die vielbeschworene Transparenzgesellschaft entwickelt sich zu einem Mega-Trend, der auch das Verhältnis der Bürger zum Staat bestimmt.

Das Informationsrecht steht allgemein an der Schwelle zu einem Paradigmenwechsel. Staatliche Verschwiegenheitspflichten weichen allgemein einem grundrechtlichen Anspruch auf Informationsfreiheit. Auch dies ist ein Aspekt demokratischer Innovation. Die Bürger fordern Informationen ein, weil sie sich dafür interessieren und an den Informationen partizipieren wollen.

Während in zahlreichen europäischen Ländern die Öffentlichkeit der Verwaltung einen zentralen Verfassungsgrundsatz darstellt, entwickelte sich in Österreich erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts eine Debatte darüber und auch die gegenwärtige Ausgestaltung des Umgangs mit Informationen aus der Verwaltung ist in Österreich vergleichsweise restriktiv.⁸⁵

84 Hellrigl, »Bürgerräte in Vorarlberg«, 168.

85 Vgl. allerdings die Regierungsvorlage RV 395 BlgNR 25. Gesetzgebungsperiode betreffend die Abschaffung der Amtsverschwiegenheit und Schaffung einer Informationsverpflichtung, die seit Dezember 2014 im Nationalrat liegt. Dazu näher Peter Bußjäger und Niklas Sonntag, »Föderale Schnittstellen im Informationsrecht«, in Beate Glück et al. (Hrsg.), *Elektronische Schnittstellen in der Staatsorgani-*

Das »Informationsrecht« als Komplex jener Normen, die Zugang und Verweigerung von Information des Staates gegenüber der Bevölkerung regeln, ist kein in sich geschlossenes Rechtsgebiet, vielmehr verteilen sich diese Bestimmungen auf verschiedenste Regelungsbereiche, wie etwa die Auskunftspflicht, das Informationsweitergabe- und Umweltinformationsrecht sowie die Amtsverschwiegenheit und den Datenschutz.

3. Ausblick

Im Jahr 2017 standen die Zeichen in Österreich auf einen Ausbau der direkt-demokratischen Instrumente: Zum einen sah das Wahlprogramm⁸⁶ der bei den Nationalratswahlen vom 15. Oktober 2017 siegreichen Liste Kurz vor, dass das jeweilige Anliegen eines Volksbegehrens, das von 10 Prozent der Bevölkerung unterschrieben wurde und dem das Parlament im Anschluss daran nicht ohnehin schon zugestimmt hat, unter der Voraussetzung, dass der Verfassungsgerichtshof keinen Widerspruch zu den grund-, menschen- bzw. völkerrechtlichen Verpflichtungen der Republik Österreich feststellt, den Wählerinnen und Wählern in einer Volksabstimmung zur Entscheidung vorgelegt werden soll. Der Koalitionspartner FPÖ hatte eine Stärkung der direkten Demokratie unter noch niedrigeren Schwellenwerten zur Koalitionsbedingung gemacht.

Zudem hatte sich bemerkenswerterweise eine überparteiliche Plattform »Österreich entscheidet«⁸⁷ gebildet, in deren Mittelpunkt der sogenannte »Verbindliche Volksentscheid« steht. Dieser ist dem Instrument der Schweizer »Initiative« nachgebildet. Mit dem Verbindlichen Volksentscheid sollen wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit erhalten, direkt in die Gesetzgebung einzugreifen. Eine Initiative, die die Unterstützung von mindestens 3 Prozent der Wahlberechtigten in dem betreffenden politischen Kreis erhält, muss verbindlich zur Abstimmung

sation – Festschrift zum 60. Geburtstag von Dr. Josef Soubrada (Österreichische Computer Gesellschaft, 2015), 31 ff.

86 »Programm der Liste Sebastian Kurz – die neue Volkspartei« (2017), 38.

87 »Österreich entscheidet : Nimm die Zukunft in die Hand. Unterschreibe jetzt für mehr Mitbestimmung« (2017) www.entscheidet.at (abgerufen am 19. Dezember 2017).

gebracht werden. Der Vorschlag mit der Mehrheit muss dann verbindlich umgesetzt werden.⁸⁸

Der Verbindliche Volksentscheid würde allerdings zu einer vom Verfassungsgerichtshof in VfSlg 16.241/2001 als dem demokratischen (repräsentativen) Bauprinzip widersprechenden Verfassungsänderung führen und bedürfte daher neben der erforderlichen Mehrheit von Zwei-Dritteln im Nationalrat und im Bundesrat⁸⁹ auch einer Volksabstimmung.⁹⁰

Nach den Nationalratswahlen im Oktober 2017 sowie dem Abschluss der Koalitionsverhandlungen kam hinzu, dass die beiden Regierungsparteien im Parlament nicht über die erforderliche Mehrheit zur Änderung der Bundesverfassung verfügt haben und daher zumindest die kleine Partei der NEOS als Partner benötigt hätten. Vielleicht bildete dies den Grund dafür, dass sich die Umsetzung des ursprünglichen Vorhabens aus dem Wahlprogramm der Liste Kurz im Regierungsprogramm als auffallend mutlos darstellte. So war erst »gegen Ende der Legislaturperiode« (!) eine entsprechende Änderung der Bundesverfassung vorgesehen. Diese sollte ermöglichen, dass ein Volksbegehren, das von 900 000 Stimmberechtigten unterstützt wird – das entsprach etwa 14 Prozent –, zu einer Volksabstimmung führt, wenn das Parlament nicht ohnehin bereit ist, die Initiative umzusetzen.⁹¹ Mit dieser hohen Schwelle, deren Verankerung zudem erst in relativ vager Zukunft erfolgen sollte, konnte das Vorhaben, auf Bundesebene eine Stärkung der Instrumente direkter Demokratie vorzusehen als vorläufig gescheitert betrachtet werden.

Endgültig gescheitert ist das Projekt schließlich nach den vorgezogenen Neuwahlen im September 2019 mit dem Regierungsprogramm 2020-2024,⁹² in welchem sich kein einziger Ansatz bezüglich einer Weiterentwicklung der direkten Demokratie findet.

88 »Der Verbindliche Volksentscheid« (2017) www.entscheidet.at/verbindlicher-volk-entscheid (abgerufen am 19. Dezember 2017); vgl. auch »Plattform fordert den ›Verpflichtenden Volksentscheid‹«, *Die Presse* (Wien 24. November 2017).

89 Letztere Mehrheit ist allerdings nur dann erforderlich, wenn der Verbindliche Volksentscheid zwingend auch für die Landes- und Gemeindeebene zu gelten hat (vgl. Art. 44 Abs. 2 B-VG).

90 Gamper, »Parlamentarische Rechtsetzung«, 117 f.

91 »Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022«, 19 f.

92 Die neue Volkspartei/Die Grünen – Die Grüne Alternative, Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024.

Direkte und deliberative Demokratien der Schweiz: Vom Volk, das nicht nur mitredet, sondern entscheidet – und dennoch nicht immer das letzte Wort haben sollte

*Eva Maria Belser**

1. Einleitung

Die halbdirekte Demokratie der Schweiz ist in mancherlei Hinsicht einzigartig. Schweizerinnen und Schweizer wählen nicht nur periodisch ihre Vertreterinnen und Vertreter im eidgenössischen, in den kantonalen und kommunalen Parlamenten, ihre kantonalen Regierungsmitglieder und teilweise auch ihre Richterinnen und Richter, sie stimmen auch regelmäßig über Sachfragen ab. Durchschnittlich drei bis vier Mal im Jahr werden sie an die Urne gerufen, um eidgenössische, kantonale und kommunale Vorlagen gutzuheissen oder abzulehnen. Zwar spielen auch in der Schweiz die repräsentativen Formen der Demokratie eine entscheidende Rolle, doch bemüht sich wohl kaum ein Staat so sehr wie die Schweizerische Eidgenossenschaft darum, eine möglichst weitgehende Übereinstimmung von Herrschern und Beherrschten aufrechtzuerhalten.

Wegen der zahlreichen Vorschlags- und Vetomöglichkeiten der halbdirekten Demokratie war die Schweiz zunächst davon ausgegangen, von den Diskussionen der letzten Jahrzehnte um eine Stärkung der demokratischen Partizipation und um die Einführung deliberativer Formen nicht berührt zu sein. Angesichts verschiedener als problematisch empfundener Volksentscheide schien nicht mehr, sondern weniger Mitbestimmung das Thema der Stunde zu sein. Dabei wurde allerdings übersehen, dass neuere demokratietheoretische Strömungen weniger auf ein quantitatives Mehr an Volksentscheiden zielen, als vielmehr eine Ausweitung der Demokratie auf gesellschaftliche und wirtschaftliche Bereiche oder ihre Vertiefung durch eine möglichst frühe, breite und intensive Beteiligung des Volks anstreben. Diese Bemühungen, die Qualität der politischen Mitwirkung zu verbessern, sind auch für die halbdirekten Demokratien der Schweiz von

* Ich danke meiner Mitarbeiterin Ilona Kessler sowie meinem Mitarbeiter Simon Mazidi herzlich für ihre wertvolle Unterstützung bei der Vorbereitung und der redaktionellen Überarbeitung dieses Texts.

Bedeutung und stehen Auseinandersetzungen um rechtliche Schranken der Mitbestimmung nicht entgegen.

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit den unterschiedlichen direkten und deliberativen Formen der Demokratien der Schweiz auseinander. Als direkte Formen gelten dabei jene Mitwirkungsrechte, die es den Stimmberechtigten (und nur diesen) ermöglichen, durch Mehrheitsentscheid verbindliche Sachentscheide selbst zu treffen. Als deliberative Formen werden dagegen jene Partizipationsformen bezeichnet, die die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Bevölkerung erweitern, ohne dieser zusätzliche Entscheidbefugnisse einzuräumen. Deliberative Demokratie zielt darauf, Foren zu schaffen, die es der breiten Bevölkerung oder von geplanten Entscheiden besonders betroffenen Menschen (die nicht notwendigerweise Stimmberechtigte sein müssen) ermöglichen, sich in staatliche Entscheidungsprozesse einzubringen und einen Einfluss auf diese auszuüben.

Bei der Frage nach der demokratischen Mitbestimmung in der Schweiz gilt es der Tatsache Rechnung zu tragen, dass es *die* Schweizerische Demokratie nicht gibt, sondern aufgrund der Vielfalt der demokratischen Einflussmöglichkeiten auf kantonaler und kommunaler Ebene von einer Mehrzahl Schweizerischer Demokratien auszugehen ist. Ebenfalls darf nicht vergessen werden, dass die Unterscheidung zwischen direkten und deliberativen Formen der Demokratie keine scharfe ist, sondern dass die verschiedenen Formen auf vielfältige Weise miteinander verbunden sind und ineinander übergehen. Auch wenn seit einigen Jahren vor allem auf kantonaler und kommunaler Ebene mit neuen Formen der deliberativen Demokratie experimentiert wird, wäre es doch falsch, neue Formen der Deliberation den klassischen Volksrechten gegenüber zu stellen. Vor allem die Möglichkeit des fakultativen Referendums hat in der Schweiz seit jeher dazu geführt, dass Bürgerinnen und Bürger früh über Gesetzgebungsvorhaben informiert und zu Stellungnahmen eingeladen werden und dass deren Bedenken oft schon deshalb Rechnung getragen wird, um zu verhindern, dass später Referenden ergriffen und Vorhaben in Volksabstimmungen zu Fall gebracht werden. In einem Land mit vielfältigen Interventionsmöglichkeiten können Repräsentantinnen und Repräsentanten nicht lange am Volk vorbeiregieren, sondern müssen, wollen sie nicht durch Initiativ- und Referendumsstürme lahmgelegt werden, seine Befindlichkeiten aufmerksam in Erfahrung bringen und seinen Prioritäten angemessen Rechnung tragen.

Dank der Abstimmungsdemokratie ist die Politikverdrossenheit in der Schweiz weniger stark ausgeprägt als in anderen Staaten. Ging man bis vor kurzem noch davon aus, dass die Stimmbeteiligung von meist deutlich

unter 50 Prozent der Qualität der Demokratie schade,¹ so zeigen neue Forschungsergebnisse, dass sich nur 10 Prozent der Stimmberechtigten gänzlich der Mitwirkung enthalten; die übrigen 90 Prozent sind politisch aktiv und nehmen an Abstimmungen teil, wenn sie Interesse am Thema haben.² Auch der Populismus fällt in der Schweiz nicht auf den gleichen Nährboden, wie dies in rein repräsentativen Demokratien der Fall ist. Aufgrund der engen Verschränkung zwischen den politischen Eliten, die unter ständiger Beobachtung stehen und nicht selten durch Volksentscheide desavouiert werden, fällt es weniger leicht, das politische Establishment gegen das Volk auszuspielen. Gleichzeitig machen Parteien, wie etwa die Schweizerische Volkspartei (SVP), die teilweise populistische Haltungen vertritt, immer wieder die Erfahrung, in Wahlen zwar vergleichsweise erfolgreich abzuschneiden, an der Urne aber immer wieder Abstimmungen zu verlieren; sie kann deshalb weniger glaubwürdig als andere populistische Strömungen für sich in Anspruch nehmen, das »wahre«, homogene Volk zu vertreten.

Wegweisend für den Gang der Untersuchung ist aber noch eine andere Frage, ohne die der Blick auf die Schweizerische Demokratie ein unvollständiger wäre: die Frage nach den Schranken der demokratischen Mitwirkung. Noch öfter als die Forderung nach einer Erweiterung oder Vertiefung der demokratischen Mitwirkung wird in der Schweiz der Wunsch geäußert, dem Volk doch auch einmal das Schweigen zu gebieten und jene Formen der Demokratie zu beschränken, die zwar über eine hohe Input-Legitimität verfügen (weil »der Souverän« gesprochen hat), deren Output-Legitimität aber fraglich ist, weil Volksentscheide Einzelne oder Minderheiten benachteiligen oder zu anderen rechtstaatlichen Schwierigkeiten führen, etwa die Einhaltung der völkerrechtlichen Pflichten des Landes erschweren.

Nicht Thema der Abhandlung sind die repräsentativen Formen der Demokratie, die als bekannt vorausgesetzt werden, sowie jene Forderungen der partizipativen Demokratietheorie, die auf die Ausdehnung demokrati-

-
- 1 Im Zeitraum zwischen 2011 und 2017 lag die Stimmbeteiligung auf Bundesebene bei durchschnittlich 46,4%, für die Jahre 1991 bis 2011 lag sie leicht darunter bei 44,1%; vgl. Bundesamt für Statistik, »Entwicklung der Stimmbeteiligung bei eidgenössischen Volksabstimmungen« (2017) www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen/stimmbeteiligung.assetdetail.3602770.html (abgerufen am 4. Januar 2018).
 - 2 Vgl. Andreas Goldberg, Simon Lanz und Pascal Sciarini, »Abstimmungen: Nur wenige gehen immer oder nie an die Urne« (*DeFacto*, 15. Februar 2016) www.defacto.expert/2016/02/15/selektive-partizipation/ (abgerufen am 4. Januar 2018).

scher Mitwirkungsrechte auf Arbeit, Familie und andere gesellschaftliche Bereiche zielen. Im Folgenden werden zuerst kurz die Formen der direkten Demokratie in Erinnerung gerufen (2.) und deren Schranken erläutert (3.). In Anschluss daran werden alte und neue Formen deliberativer Demokratie vorgestellt (4.) und die Ergebnisse zusammengefasst (5.).

2. Formen der direkten Demokratie

In halbdirekten Demokratien wie jenen der Schweiz gibt es zwar Parlamente und Regierungen, die dazu berufen sind, den Willen des Volks zum Ausdruck zu bringen und in seinem Namen zu handeln, doch können die Stimmberechtigten in bestimmten Fällen oder unter bestimmten Umständen auch selbst Sachentscheide fällen. Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte des Volks erweitern die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der stimmberechtigten Bevölkerung und gelten insofern als besonders demokratisch, als Volksentscheide jede Verfälschung des Volkswillens ausschliessen, die sich aufgrund der Vertretung ergeben können. Misst man die Demokratie an der Übereinstimmung zwischen Herrschern und Beherrschten, schneidet die direkte Demokratie gegenüber allen Formen der Demokratie, die auf mehr oder weniger langen Legitimationsketten beruhen, am besten ab. Ihre Input-Legitimität (*Herrschaft durch das Volk*) ist zumindest dann sehr hoch, wenn das Volk seinen Entscheid frei und informiert fällt (weniger aber, wenn sein Entscheid durch windige Demagogen, intransparentes Lobbying und skandalhungrige Medien manipuliert wird). Dass das Volk selbst entscheidet, führt jedoch nicht zwingend zu einer erhöhten Output-Legitimität (*Herrschaft für das Volk*). Politische Sachentscheide, die das Volk fällt, bergen vielmehr die Gefahr, dass eine Mehrheit (oder eine gut organisierte Minderheit) bestimmte Gruppen oder Personen benachteiligt oder deren Rechte beschränkt und werfen die Frage nach den Schranken der Mehrheitsdemokratie auf.

Im Folgenden werden die direktdemokratischen Mechanismen der Schweizer Demokratien nach Vorschlags- und Vetorechten unterschieden. Während Initiativrechte es dem Volk ermöglichen, gestaltend auf politische Entscheide einzuwirken und staatliches Handeln anzustossen, geben ihm Referendumsrechte die Gelegenheit, staatliches Handeln durch Volksentscheide zu blockieren und gegenüber Entscheiden seiner Vertreterinnen und Vertreter ein Veto einzulegen. Da es die Vorschlagsrechte dem Volk erlauben, vom Parlament nicht berücksichtigte oder vernachlässigte Themen auf die Agenda zu setzen und Gesetzgebungsakte auch gegen den Willen von Parlament und Regierung zu erzeugen, nehmen die Vor-

schlagsrechte eine Ventalfunktion wahr. Sie erlauben es politisch aktiven Gruppierungen, die Berücksichtigung ihrer Anliegen zu erzwingen, ohne auf ausserrechtliche Instrumente zurückgreifen zu müssen (*positiver Gesetzgeber*). Während die Vorschlagsrechte beschleunigen (oder lenken), bremsen (oder stoppen) die Vetorechte und nehmen eine Rotlichtfunktion ein. Sie erlauben es dem Volk einzugreifen, wenn es mit der Art und Weise, wie seine Repräsentantinnen und Repräsentanten die Vertretung wahrnehmen, nicht einverstanden ist (*negativer Gesetzgeber*).

2.1. Direkt-demokratische Vorschlagsrechte: Die Ventalfunktion

Volksinitiativen geben dem Volk (bzw. Bevölkerungsgruppen) die Möglichkeit, eine gesetzliche Änderung vorzuschlagen oder eine solche anzustossen. Sie sind auf allen Ebenen des Schweizerischen Bundesstaats vorgesehen und lösen die Durchführung verbindlicher Volksentscheide aus.

2.1.1. Die Volksinitiativen auf Bundesebene

Auf der Ebene des Bundes ist als Vorschlagsrecht die Volksinitiative auf Total- und auf Teilrevision der Bundesverfassung vorgesehen.³ Regen 100 000 stimmberechtigte Schweizerinnen und Schweizer eine *Totalrevision* der Bundesverfassung an, so findet zwingend eine Volksabstimmung über die Frage statt, ob die Grundlagen des Staates umfassend neu kodifiziert werden sollen. Die Initianten haben sich in diesem Fall auf eine allgemeine Anregung zu beschränken und müssen die Ausarbeitung der neuen Verfassung der Bundesversammlung überlassen. Seit der Gründung des Bundesstaats im Jahre 1848 wurde der Vorschlag einer Totalrevision viermal, zuletzt im Jahre 2003, durch Volksinitiative vor das Stimmvolk gebracht, jedoch jedes Mal von Volk und Ständen abgelehnt.⁴

In der Praxis bedeutend ist denn auch nicht die Volksinitiative auf *Total-*, sondern jene auf *Teilrevision* der Bundesverfassung, die im Jahre

3 Art. 138 f. sowie Art. 192 ff. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101, BV); Ulrich Häfelin, Walter Haller, Helen Keller und Daniela Thurnherr, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Schulthess, 2016), 414.

4 Astrid Epiney und Stefan Diezig, »Kommentar zu Art. 138 BV«, in Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar – Bundesverfassung* (Helbling Lichtenhahn, 2015), N 6.

1891 eingeführt worden ist und seither zu einem wichtigen Charakteristikum der Schweizerischen Demokratie geworden ist. Sie erlaubt es Stimmberechtigten, in der Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs zu verlangen, dass eine oder mehrere Bestimmungen der Verfassung geändert, aufgehoben oder neu eingefügt werden. Gelingt es dem Initiativkomitee (einer Partei, einem Verein, einer Interessengruppe oder einer *ad hoc* zusammengesetzten Personengruppe) innerhalb von 18 Monaten die Unterschriften von 100 000 Stimmberechtigten für ihr Anliegen zu sammeln, so ist die Initiative zustande gekommen.⁵

In der Praxis wählen Initiativkomitees auf Bundesebene (im Unterschied zu jenen auf kantonaler Ebene) ausschliesslich die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Erfüllt dieser die Gültigkeitserfordernisse, muss er zwingend und unverändert Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden und tritt mit seiner Gutheissung unmittelbar in Kraft.⁶ Der Bundesversammlung bleibt einzig die Möglichkeit, die Volksinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen oder der Initiative einen (gemässigten) Gegenentwurf gegenüberzustellen, der gleichzeitig zur Abstimmung kommt (*direkter Gegenvorschlag*).⁷ Weil die Bundesverfassung keine anderen Vorschlagsrechte, namentlich keine Gesetzesinitiative kennt, kann es vorkommen, dass Initiativkomitees gesetzgeberische Anliegen in der Form einer Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung vorlegen (z.B. eine Verbesserung der Raumplanung oder eine Verschärfung des Ausländer- oder Strafrechts fordern). In diesem Fall kann die Bundesversammlung eine Gesetzesänderung im Sinne der Initiantinnen und Initianten beschließen (*indirekter Gegenvorschlag*) und darauf hoffen, dass diese die Initiative zurückziehen oder dass die Initiative vor Volk und Ständen keine Mehrheit findet, weil das Anliegen bereits als (weitgehend) erfüllt gilt.

Seit der Einführung der eidgenössischen Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung wurden für insgesamt 455 Volksinitiativen Unterschriften gesammelt.⁸ Von diesen Initiativen kamen 328 gültig zustande, während 116 im Unterschriftenstadium scheiterten. Nur vier Volksinitia-

5 Art. 139 BV; Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 544.

6 Art. 195 BV; Art. 99 Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10, ParlG).

7 Art. 139b BV; Art. 101 f. ParlG.

8 Vgl. Bundeskanzlei BK, »Übersicht in Zahlen« (2017) www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_9.html (abgerufen am 4. Januar 2018).

tiven wurden von der Bundesversammlung für ungültig erklärt.⁹ Von den 209 Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung, die zur Abstimmung gelangten, wurde die große Mehrzahl abgelehnt. Nur 22 fanden das qualifizierte Mehr, die meisten davon seit den 1980er Jahren.¹⁰ Gegenwärtig befinden sich 26 Volksinitiativen in Vorbereitung,¹¹ was die zunehmende Beliebtheit des Initiativrechts unterstreicht. Auch zahlreiche abgelehnte Initiativen, namentlich solche, die von einem erheblichen Teil der Bevölkerung unterstützt wurden, haben oft deutliche Spuren in Politik und Recht hinterlassen und ihre Funktion, ein Thema auf die politische Agenda zu setzen, erfüllt.

Das Initiativrecht wird oft als Ventil bezeichnet, weil es der Bevölkerung erlaubt, Themen, die als wichtig, aber vernachlässigt erachtet werden, aufzugreifen und ihnen die Aufmerksamkeit von Politik, Medien und weiterer Öffentlichkeit zu verschaffen. Wer sich über eine Entwicklung oder ihr Fehlen empört oder sich mit einem Thema politisch profilieren will, kann zum Unterschriftenbogen greifen und muss nicht auf die nächsten Wahlen warten oder auf der Straße oder in den sozialen Medien politischen Druck erzeugen. Wer findet, dass die Vertreterinnen und Vertreter am Volk vorbeipolitisieren, kann es auf eine Probe aufs Exempel ankommen lassen; hat die Initiative Erfolg, wird die Bundesverfassung entsprechend angepasst, scheitert sie aber, können ihre Verfechterinnen und Verfechter nicht mehr ohne weiteres für sich in Anspruch nehmen, das Volk gegen korruptierte Vertreterinnen und Vertreter zu verteidigen.

9 Die Durchsetzungsinitiative wurde für teilweise ungültig erklärt; Bundeskanzlei BK, »Ungültig erklärte Volksinitiativen« (2017) www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_6.html (abgerufen am 4. Januar 2018); Pierre Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Stämpfli Verlag, 2016), 572.

10 15 der 22 Volksinitiativen wurden seit 1982 angenommen und 10 alleine seit der Jahrtausendwende; vgl. Bundeskanzlei BK, »Von Volk und Ständen angenommene Volksinitiativen« (2017) www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_8.html (abgerufen am 4. Januar 2018).

11 Zwei Volksinitiativen sind abstimmungsreif, acht vor dem Parlament und fünf vor dem Bundesrat hängig, eine Initiative wird von der Staatskanzlei vorgeprüft (Auszählung) und zehn befinden sich im Sammelstadium; vgl. Bundeskanzlei BK, »Hängige Volksinitiativen« (2017) www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_1_3_1_1.html (abgerufen am 4. Januar 2018).

2.1.2. Die Volksinitiativen auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die 26 Kantone der Schweiz genießen eine weitgehende Organisationsautonomie und bestimmen im Wesentlichen selbst über die Ausgestaltung ihrer Demokratie. Die Bundesverfassung verlangt von den Kantonen lediglich, dass sie sich eine demokratische Verfassung geben; diese bedarf der Zustimmung des Volks und muss revidiert werden, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt.¹² Während die bundesstaatliche Homogenitätsklausel damit nur vorschreibt, dass die Verfassung einem obligatorischen Referendum unterliegt und Volksinitiativen auf Verfassungsänderungen zulässig sein müssen, gehen sämtliche Kantone weit über diese Mindestanforderungen hinaus und kennen eine Vielzahl unterschiedlich ausgestalteter direktdemokratischer Vorschlagsrechte. Andreas Auer bezeichnet die Schweizer Kantone denn auch als »die weltweit wohl demokratischsten Körperschaften«¹³. Sie blicken meist auf eine jahrhundertlange Tradition direktdemokratischer (zumindest androkratischer) Regierungsformen zurück, die auf genossenschaftliche Traditionen und dem Zunftwesen beruhen und meist viel älter sind als die eidgenössischen Volksrechte.

Sämtliche Kantone sehen neben der Volksinitiative auf Total- oder Teilrevision der Verfassung auch die Gesetzesinitiative vor, mit der Stimmberechtigte den Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Gesetzen verlangen können.¹⁴ Wie auf Bundesebene können Volksinitiativen auf einem ausgearbeiteten Vorschlag oder einer allgemeinen Anregung beruhen, die das Parlament zur Ausarbeitung einer Vorlage verpflichtet. In allen Kantonen können die Parlamente den Volksinitiativen eigene Vorschläge gegenüberstellen und diese gleichzeitig mit der Initiative zur Abstimmung bringen.¹⁵ In einigen Kantonen haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger außerdem die Möglichkeit, eine Volksinitiative über Verordnungen, bestimmte Beschlüsse, Staatsverträge oder interkantonale Konkordate zu ergreifen. Sie können teilweise auch direktdemokratisch verlangen, dass der Kanton eine Standesinitiative einreicht und sich mit einem Anliegen an die Bundesversammlung wendet,¹⁶ oder mit Hilfe einer Volksmotion

12 Art. 51 Abs. 1 BV; Eva Maria Belser und Nina Massüger, »Kommentar zu Art. 51 BV«, in Waldmann, Belser und Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar* (Fn. 5), N 18 ff. und 37 ff.

13 Andreas Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Stämpfli Verlag, 2016), 413.

14 Zum Ganzen ebd., 426 ff.

15 Ebd., 436 ff.

16 Vgl. Art. 160 Abs. 1 BV.

(oder eines Volksauftrags) verlangen, dass die Kantonsregierung ein Gesetz erarbeitet oder eine Massnahme ergreift.¹⁷ Die Anzahl gültiger Unterschriften sowie die Fristen sind je nach Kanton und befasstem Geschäft unterschiedlich. Auch die Häufigkeit, mit der das Initiativrecht erfolgreich genutzt wird, variiert erheblich. Wurden im Kanton Zürich beispielsweise von 1993 bis 2013 zwanzig von insgesamt 66 Initiativen angenommen, so haben die Stimmberechtigten des Kantons Uri im gleichen Zeitraum alle zehn Initiativen, die gültig zustande gekommen sind, abgelehnt. In derselben Zeitdauer waren im Kanton Waadt neun von neunzehn Initiativen an der Urne erfolgreich, im Kanton Jura eine von drei. Betrachtet man die Anzahl der Volksinitiativen, so schwingt der Kanton Zürich obenauf. Die Erfolgsquote liegt aber im Kanton Waadt mit fast 50 Prozent Gutheißung deutlich höher. Werden die dem Stimmvolk vorgelegten kantonalen Volksinitiativen mit der Anzahl Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verglichen, so fällt auf, dass in Uri in einem Zeitraum von 20 Jahren eine Volksinitiative pro 2 600 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zustande gekommen ist, während im Kanton Waadt in denselben Jahren einer von 22 000 Stimmbürgern eine Volksinitiative lanciert hat.

Als direktdemokratische Sonderfälle gelten weiterhin die beiden Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus, die an der Landsgemeinde als höchste kantonale Instanz festhalten. In der Landsgemeinde versammeln sich alle stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger und entscheiden durch Emporheben des Stimmrechtsausweises (Glarus) bzw. der Hand (Appenzell Innerrhoden) über Verfassungsänderungen, Gesetze und größere Ausgaben. Weil unter diesen Umständen keine geheime Abstimmung gewährleistet ist, hat die Schweiz bei der Ratifikation des UNO-Pakts zu den bürgerlichen und politischen Rechten einen Vorbehalt angebracht.¹⁸ Mit ihren offen durchgeführten Abstimmungen werfen Landsgemeinden Fragen auf, die sich in ähnlicher Weise auch bei Bürgerforen stellen. Im Jahre 1995 musste das Schweizerische Bundesgericht beispielsweise die Frage beantworten, ob Landsgemeinden die Stimm- und Wahlfreiheit verletzen.¹⁹ Es stellte dabei zunächst fest, dass offene Abstimmungen »unter psychologischen und sozialen Gesichtspunkten Beeinflussungen des

17 Bei einer Volksmotion stellt eine bestimmte Anzahl Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einen Antrag an das Kantonsparlament, das den Antrag zu behandeln hat; vgl. Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone*, (Fn. 14), 441.

18 Botschaft betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des Bundesrechtspflegesetzes vom 30. Januar 1991, BBl 1991 1198.

19 BGE 121 I 138.

Stimmbürgers bewirken«²⁰ könnten und ein gewisser Konformitätsdruck nicht ausgeschlossen sei. Es wies auch darauf hin, dass ein Teil der Stimmbürgerschaft, namentlich betagte und kranke Personen, aus unverschuldeten Gründen an der Versammlungsdemokratie nicht teilnehmen könne, die Beteiligung generell tief sei und das Abstimmungsergebnis nicht genau ermittelt, sondern nur geschätzt werden könne (sog. Mehren). Diesen Nachteilen seien aber die Vorteile der Landsgemeinde gegenüberzustellen, namentlich die Bürgernähe, der direkte Kontakt zwischen Behörden und Stimmbürgern, die Möglichkeit, Informationen aus erster Hand zu erhalten und zu diskutieren und die Möglichkeit, »den Entscheidungsvorgang unmittelbar selbst mit[zu]erleben«²¹; diese Einschätzung gälte gleichermaßen für die Versammlungsdemokratien auf kommunaler Ebene.²²

Sowohl im Kanton Appenzell Innerrhoden als auch im Kanton Glarus kann an der Landsgemeinde jede und jeder Stimmberechtigte zu beliebigen Fragen das Wort ergreifen. Dass dies wirkungsvoll geschehen kann, illustrierte im Jahre 2006 eindrücklich eine Glarner Landsgemeinde: Landrat und Regierungsrat hatten vorgeschlagen, die Zahl der Gemeinden von derzeit 27 auf zehn zu reduzieren, um größere und finanziell stabilere Gemeinden zu schaffen. Der Vorstoß einer Einzelperson, das Kantonsgebiet in Zukunft nur noch auf drei Gemeinden aufzuteilen, wurde an der Landsgemeinde überraschend gutgeheißen. Die Beschwerde eines Stimmbürgers, der geltend gemacht hatte, die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger seien durch den Vorschlag überrumpelt worden, wies das Verwaltungsgericht des Kantons ab. Auch das Bundesgericht schützte diesen Entscheid und verwies auf die deliberative Funktion der Abänderungsanträge:

»Das Recht, Abänderungsanträge zu stellen, hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten, anders als bei einer Urnenabstimmung, eine Vorlage nicht nur annehmen oder verwerfen können, sondern gestaltend auf eine Vorlage einwirken können. Dies stellt gerade den Sinn der Versammlungsdemokratie und ihr »demokratischer Mehrwert« gegenüber der Urnendemokratie dar. Die Stimmberechtigten haben mit Abänderungsanträgen an der Versammlung zu rechnen.«²³

20 BGE 121 I 138 E. 4a.

21 BGE 121 I 138 E. 4a.

22 Ebd.

23 BGE 132 I 291 E. 4.1.

Aufgrund einer Volksinitiative wurde im Jahr darauf eine außerordentliche Landsgemeinde einberufen, die jedoch den ursprünglichen Beschluss mit großem Mehr bestätigte.

Volksinitiativen spielen auch auf der Ebene der gegenwärtig 2 255 Gemeinden eine wichtige Rolle. Während größere Gemeinden in der Regel ein Gemeindeparlament kennen, das mit der Gesetzgebung und weiteren Aufgaben betraut ist, gibt es zahlreiche kleinere Gemeinden, in denen die in der Gemeindeversammlung zusammenkommenden Stimmbürgerinnen und Stimmbürger den Gesetzgeber bilden und zahlreiche Aufgaben (nicht nur rechtsetzende) direktdemokratisch wahrnehmen.²⁴ Die Gemeindeversammlung bietet dem Stimmvolk die Möglichkeit, seine aus dem kantonalen Recht und der Gemeindeordnung fließende Zuständigkeit direkt wahrzunehmen. Wie die Landsgemeinde erlaubt auch die Gemeindeversammlung die öffentliche Diskussion und ermöglicht einzelnen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, Vorschläge abzuändern, zu ergänzen oder Gegenvorschläge zur Abstimmung zu bringen. Vor allem in kleineren Gemeinden – die durchschnittliche Einwohnerzahl der Schweizer Gemeinden liegt trotz zahlreichen Fusionen weiterhin deutlich unter 3 000 Personen – erübrigen sich damit meist Bürgerforen, wie sie in anderen Staaten an Bedeutung gewinnen. Sie finden auf der untersten Ebene in der Form der Gemeindeversammlung ohnehin statt und sind mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen ausgestattet. Gibt es dennoch andere Formen der Beteiligung, zielen sie auf den Einbezug weiterer Personen (Jugendlicher, Ausländerinnen und Ausländer), auf die Vorbereitung umstrittener Entscheide mit besonders Betroffenen oder auf die Entwicklung langfristiger, aber nicht verbindlicher Leitbilder ab.²⁵

2.2. Direkt-demokratische Vetorechte: Die Rotlichtfunktion

Referendumsrechte ermöglichen dem Volk, Entscheide seiner Vertreterinnen und Vertreter abzulehnen. Wie die Initiativrechte sind sie auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebenen vorgesehen und erfolgen entweder automatisch, wenn bestimmte Entscheide gefällt werden (*obliga-*

24 Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Fn. 14), 143 f.

25 Vgl. Abschnitt 4.2. Die Mitwirkung der Betroffenen im Planungsverfahren: Das Akzeptanzgenerierungssystem und Abschnitt 4.3. Die Partizipation der Engagierten an offenen Gemeindeforen: Das Orientierungssystem.

torisches Referendum), oder wenn eine bestimmte Zahl von Stimmberechtigten dies verlangt (*fakultatives Referendum*).

2.2.1. Die Referenden auf Bundesebene

Die Schweizerische Bundesverfassung sieht für sämtliche Änderungen der Bundesverfassung, den Beitritt der Schweiz zu einer Organisation für kollektive Sicherheit (z.B. der NATO) oder zu einer supranationalen Gemeinschaften (z.B. der EU) sowie für dringlich erklärte Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage, die länger als ein Jahr gelten sollen, obligatorische Referenden vor; diese Entscheide kommen nur zustande, wenn sie an der Urne von der Mehrheit der Schweizer Stimmbevölkerung (*Volk*) und von der Mehrheit der Kantone (*Stände*) gutgeheissen wird (*qualifiziertes Mehr*).²⁶ Ein obligatorisches Referendum mit *einfacher Mehrheit* (nur das Volk muss zustimmen) findet statt, wenn eine Volksinitiative auf die Totalrevision der Bundesverfassung vorliegt, wenn eine Volksinitiative deren Teilrevision in der Form der allgemeinen Anregung verlangt und die Bundesversammlung diese ablehnt sowie wenn sich National- und Ständerat nicht einig sind, ob eine Totalrevision durchzuführen sei.

Von großer praktischer Bedeutung ist das *fakultative Referendum*, das 1874 mit der ersten Totalrevision der Bundesverfassung eingeführt wurde. Nach verschiedenen Revisionen kann es heute gegen Bundesgesetze, bestimmte Bundesbeschlüsse und gegen völkerrechtliche Verträge ergriffen werden, die unbefristet und unkündbar sind, den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung, den Erlass von Bundesgesetzen, erfordern. Ein fakultatives Referendum kommt zustande, wenn 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone dies innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangen.²⁷ Fakultative Referenden erlauben es der Bevölkerung damit, wichtige Entscheide der Bundesversammlung an die Urne zu bringen, wo sie vom Volk gutgeheissen oder abgelehnt werden.

Es ist vor allem das fakultative Referendum, das die Konkordanzdemokratie der Schweiz hervorgebracht hat. Das Vetorecht stellt nämlich sicher, dass die Interessen aller möglichen Akteure berücksichtigt werden und

26 Art. 140 BV. Das Ergebnis der Volksabstimmung in einem Kanton gilt als Ständesstimme dieses Kantons; vgl. Art. 142 Abs. 3 BV.

27 Art. 141 BV.

ist – entgegen dem ersten Anschein – gerade kein Instrument der Mehrheitsdemokratie. Ende des 19. Jahrhunderts hatten die sogenannten Referendumsstürme der katholisch-konservativen Minderheit die damals noch ausschließlich aus Liberalen bestehende Landesregierung lahmgelegt. Die Liberalen, die damals dank dem Majorzwahlssystem auch in der Bundesversammlung die Mehrheit stellten, entschlossen sich deshalb 1891, einen ersten, 1919 einen zweiten Konservativen in den Bundesrat zu wählen. Dieser Entscheid zur Machtteilung war nicht großzügig, sondern pragmatisch und beruhte auf der Einsicht, dass nur Vorlagen, die auf einem breiten Konsens beruhen, vor dem Volk Bestand haben. Als in Folge der Einführung der Proporzwahl die Sozialdemokraten in großer Zahl in das Parlament gelangten, wurden bald auch sie in die Landesregierung eingebunden; als das Gleiche mit der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (später Schweizerische Volkspartei) geschah, entstand die sogenannte Zaubermel, die alle wählerstarken Parteien in die Landesregierung einbindet.²⁸

Schon Arend Lijphart hatte darauf hingewiesen, dass die Referendumsrechte der Schweiz nicht reine Instrumente der Mehrheitsdemokratie seien.²⁹ Tatsächlich erlauben sie es größeren und auch kleineren Gruppen, sich gegen Gesetze oder andere Erlasse zur Wehr zu setzen, die ihren Interessen zuwiderlaufen. Das fakultative Referendum steht deshalb stark im Dienste der Minderheiten, jedenfalls der organisierten, und hat zur Folge, dass jeder Vorlage lange Verhandlungen vorausgehen, die auf Konsens und Kompromisse zielen und verhindern sollen, dass wichtige Akteure den Eindruck erlangen, eine Vorlage lasse ihre Anliegen außer Acht. Im Vorfeld von Erlassen finden sich denn auch entscheidende deliberative Elemente: Wichtige politische Akteure werden möglichst frühzeitig über Gesetzesvorhaben informiert, sie erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme, ihren Bedenken und Wünschen wird zumindest dann Rechnung getragen, wenn sie glaubhaft mit einem Referendum drohen können und deshalb mit erheblichen Verzögerungen (und dem möglichen Scheitern der Vorlage an der Urne) zu rechnen ist. Als Mehrheitssystem zeigt sich das Verfahren allerdings gegenüber jenen Gruppen, die von diesen Verfahren ausgeschlossen sind (namentlich Ausländerinnen und Ausländer) oder die zu wenig organisiert, finanziert oder mediatisiert sind, um sich wirksam

28 Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4) 494; Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Fn. 10), 48 und 505 f.

29 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy* (Yale University Press, 1999), 231.

Gehör zu verschaffen (namentlich Straffällige, neu eingebürgerte Schweizerinnen und Schweizer, Fahrende, etc.).

Referenden betreffen in aller Regel rechtssetzende Vorlagen. Sie werden vereinzelt aber auch eingesetzt, um Einzelfallentscheide direktdemokratisch abzusichern. Um die Akzeptanz der Eisenbahn-Alpentransversale sicherzustellen, verabschiedete die Bundesversammlung beispielsweise das *Bundesgesetz über den Bau der Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT)*, das – wie jedes Bundesgesetz – dem fakultativen Referendum unterstand. Dieses wurde auch ergriffen; das Stimmvolk hieß das Infrastrukturprojekt jedoch im Jahre 1992 bei einer Stimmbeteiligung von 45.9 Prozent mit 63.6 Prozent der Stimmen gut.³⁰ Einige Jahre später wurde auch die Finanzierung direktdemokratisch legitimiert. 1998 wurde das Referendum gegen den *Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs* ergriffen; bei einer tieferen Stimmbeteiligung von 38.3 Prozent wurde der Beschluss von 63.5 Prozent der Stimmenden gutgeheißen.³¹ Gegnerinnen und Gegner des Projekts hatten damit zweimal die Gelegenheit, dieses an der Urne in Frage zu stellen, was den Bau der NEAT ohne Zweifel verzögert hat, aber möglicherweise dafür verantwortlich war, dass sich das »Jahrhundertprojekt« verwirklichen ließ, ohne durch Protestveranstaltungen behindert zu werden.

2.2.2. Die Referenden auf kantonaler und kommunaler Ebene

Auch die Kantone sowie die Gemeinden mit Parlament kennen als Veto-recht das Referendum. Sie unterscheiden ebenfalls zwischen obligatorischen Referenden, die automatisch stattfinden, wenn bestimmte Beschlüsse gefällt werden, und fakultativen Referenden, die durch Unterschriftensammlungen oder andere Mechanismen ausgelöst werden müssen. In den Kantonen und Gemeinden findet sich dabei eine große Vielfalt an Volksrechten, die höchst unterschiedlich ausgestaltet sind.

Obligatorische Referenden finden aufgrund der bundesrechtlichen Homogenitätsklausel bei Verfassungsänderungen statt.³² Oft wird bereits die Frage, ob eine Totalrevision der Verfassung in Angriff genommen werden

30 Bundeskanzlei BK, »Volksabstimmung vom 27.09.1992« (2018) www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19920927/index.html (abgerufen am 4. Januar 2018).

31 Bundeskanzlei BK, »Volksabstimmung vom 29.11.1998« (2018) www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/19981129/index.html (abgerufen am 4. Januar 2018).

32 Verfassungsänderungen müssen bereits aus Art. 51 Abs. 1 BV dem Volk vorgelegt werden; vgl. Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Fn. 14), 415 f.

soll, dem obligatorischen Referendum unterstellt. Ebenso existieren obligatorische Referenden zu bestimmten Gesetzen, zu Gebietsänderungen, zu Ausgaben ab einem gewissen Schwellenwert (*obligatorisches Finanzreferendum*), zur Sanierung der Kantonsfinanzen und zu vielem mehr. Dem fakultativen Referendum unterstehen je nach Kanton Gesetze, Verordnungen, Staatsverträge, Ausgaben ab einer bestimmten Höhe (*fakultatives Finanzreferendum*) oder Parlamentsbeschlüsse.³³ Als bedingt fakultativ gilt ein Referendum, wenn eine Vorlage, für die das obligatorische Referendum vorgesehen ist, dem fakultativen unterstellt wird, wenn eine qualifizierte Mehrheit der Vertreterinnen und Vertreter des Parlaments der Vorlage zugestimmt hat.³⁴ Verschiedene Kantone sehen diese Möglichkeit für bestimmte Gesetze, internationale oder interkantonale Verträge, Ausgabenbeschlüsse oder Pläne vor.

Ergreifen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ein konstruktives Referendum, so legen sie gegen eine Vorlage ihr Veto ein, stellen dieser aber einen ausformulierten Gegenvorschlag gegenüber.³⁵ Das konstruktive Referendum kombiniert damit Veto- und Vorschlagsrechte und erlaubt die direkte Beteiligung des Volks an der Gesetzgebung. Es verhindert, dass Vorlagen wegen einzelner Aspekte, die keine Zustimmung finden, zur Gänze zu Fall gebracht werden. Da es aber mit erheblichen praktischen Schwierigkeiten verbunden ist (namentlich wenn verschiedene Gruppen gleichzeitig ein konstruktives Referendum ergreifen), wurde es im Kanton Zürich 2012 nach sieben Jahren Experimentierphase allerdings wieder abgeschafft.³⁶

3. Schranken der direktdemokratischen Mitbestimmung

Die Ausübung der Volkrechte ist an die Regeln gebunden, die die Verfassungen und Gesetze vorgeben. Im Folgenden sollen dabei die formellen

33 Die Anzahl geforderter Unterschriften von Stimmbürgern variiert je nach Kanton. Die Anforderungen in den französischsprachigen Kantonen sind deutlich höher als in den gemischt bzw. deutschsprachigen Kantonen. Die Frist, bis wann die Unterschriften gesammelt sein müssen, variiert zwischen 30 Tagen und 3 Monaten; vgl. Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Fn. 14), 417 ff.

34 Die geforderte qualifizierte Mehrheit ist in den Kantonen sehr unterschiedlich; vgl. ebd., 421 f.

35 Die Kantone Bern und Nidwalden kennen das konstruktive Referendum; vgl. ebd., 422.

36 M.w.H. Andreas Glaser, Uwe Serdült und Evren Somer, »Das konstruktive Referendum – ein Volksrecht vor dem Aus?«, (2016) 10 *AJP*, 1354.

Vorschriften, die sich auf die Verfahren beziehen, weitgehend außer Acht gelassen und vor allem die materiellen Schranken erläutert werden, denen die direktdemokratische Mitbestimmung unterworfen ist. Die Frage nach den Vorlagen, über die das Volk aufgrund ihres Inhalts nicht entscheiden soll bzw. sollte, stellt sich nur bei Vorschlagsrechten, nicht bei Vetorechten, und ist für die kantonale und kommunale Ebene im Wesentlichen beantwortet: Volksinitiativen sind immer dann ungültig, wenn sie übergeordnetes Recht verletzen; darüber hinaus können die Kantone und Gemeinde ihre Volksrechte weiteren inhaltlichen Schranken unterwerfen.

Die inhaltlichen Schranken, denen die eidgenössische Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung untersteht, werden hingegen seit einiger Zeit kontrovers diskutiert. Im Folgenden soll kurz auf die Rolle der Bundesversammlung (3.1) und des Bundesgerichts (3.2) bei der Durchsetzung der materiellen Schranken demokratischer Sachentscheide hingewiesen und festgestellt werden, dass die Vernachlässigung rechtstaatlicher Prinzipien zu zahlreichen Schwierigkeiten und zu Gefahren für Einzelne und Minderheiten führt.

3.1. *In dubio pro populo zum Ersten: Zurückhaltende Prüfung durch die Bundesversammlung*

Ist eine eidgenössische Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung zustande gekommen, so entscheidet die Bundesversammlung gestützt auf eine Vorprüfung durch den Bundesrat über deren Gültigkeit. Nur drei kodifizierte und ein ungeschriebener Grund erlauben es National- und Ständerat, ausformulierte Volksinitiativen für ungültig zu erklären:³⁷

- Eine Verletzung der *Einheit der Form* (die Initiative wählt nicht klar zwischen der allgemeinen Anregung und dem ausgearbeiteten Entwurf, sondern enthält Bestandteile, die der Ausarbeitung des Parlaments bedürften, und solche, die unmittelbar Anwendung finden könnten);
- Eine Verletzung der *Einheit der Materie* (die Initiative wirft gleichzeitig verschiedene Fragen auf, die nicht in einem so engen sachlichen Zusammenhang stehen, als dass die Stimmberechtigten sie ohne weiteres mit einem »ja« oder »nein« beantworten könnten);

37 Vgl. Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 533 ff.; Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Fn. 10), 556 ff.

- Ein Verletzung der *zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts* (die Initiative steht im Widerspruch zu völkerrechtlichen Verpflichtungen, denen sich die Schweiz nicht entziehen kann);
- Die *Undurchführbarkeit* der Volksinitiative, die allerdings eine objektive sein muss und sich nicht aus praktischen (auch schwerwiegenden) Schwierigkeiten der Durchführung ergeben darf.

Dass die Bundesversammlung und nicht das Bundesgericht dafür zuständig ist, über die Gültigkeit von Volksinitiativen zu entscheiden und dass ihr Entscheid endgültig ist,³⁸ zeigt, dass der Verfassungsgeber die Frage nach den Schranken der Volksrechte nicht (nur) nach rechtlichen, sondern (auch) nach politischen Kriterien beantwortet haben will. In der Praxis fällt das Parlament seine Entscheide nach dem Grundsatz *in dubio pro populo*. Zum einen erklärt es auch Volksinitiativen für gültig, die mehrere Sachfragen miteinander kombinieren (z.B. die ECOPOP-Initiative, die gleichzeitig die Zuwanderung in die Schweiz begrenzen und weltweit staatliche Mittel zur Förderung der freiwilligen Familienplanung einsetzen wollte). Zum andern legt es die einzige materielle Schranke, die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts, eng aus. Nach dem Willen des Verfassungsgebers müsste der Ausdruck autonom ausgelegt,³⁹ doch hat die Bundesversammlung den verfassungsrechtlichen Ausdruck »zwingende Bestimmungen des Völkerrechts« bis anhin mit dem völkerrechtlichen *ius cogens* gleichgesetzt und damit heteronomo und eng verstanden.⁴⁰ Es qualifiziert deshalb unkündbare völkerrechtliche Verträge, wie etwa die beiden UN-Pakte, und im europäischen Raum zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, wie etwa die EMRK, nicht als »zwingende Bestimmungen des Völkerrechts« und ermöglicht dadurch Volksabstimmungen über Vorlagen, die im Falle ihrer Gutheißung nicht umgesetzt werden können, ohne wesentliche völkerrechtliche Verpflichtungen der Schweiz zu verletzen. Bei verschiedenen Volksinitiativen, die Bundesrat und Bundesversammlung für gültig erklärt, aber zur Ablehnung empfohlen hatten (z.B. bei der Minarett-, der Ausschaffungs-, der Verwahrungs- und der Masseneinwanderungsinitiative) war zwar unbestritten, dass sie im Widerspruch

38 Art. 173 Abs. 1 lit. f sowie Art. 189 Abs. 4 BV; Epiney und Diezig, »Kommentar zu Art. 139 BV« in Waldmann, Belser und Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar* (Fn. 5), N 20.

39 Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1996 448.

40 Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 534f.; Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Fn. 10), 559f.

zu völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz standen. Da sie aber kein völkerrechtliches *ius cogens* verletzen, führten sie zu einem obligatorischen Referendum und – nach ihrer Annahme durch Volk und Stände – zu neuen Verfassungsbestimmungen, die nicht nur zu Widersprüchen innerhalb der Verfassung führten, sondern auch zu teilweise ungelösten Konflikten mit dem Völkerrecht.

Bereits die erste erfolgreiche Volksinitiative aus dem Jahre 1893, die ein Schächtverbot in die Bundesverfassung einfügte und nur am Rande tierschützerische Anliegen verfolgte, sondern vielmehr antisemitischem Gedankengut verpflichtet war, machte deutlich, dass Mehrheitsentscheide Gefahren für Minderheiten mit sich bringen können.⁴¹ Zwar verfolgen die weitaus meisten Initiativen wirtschaftliche, ökologische, sozial- oder verkehrspolitische Ziele, doch zeigte das im Jahre 2009 gutgeheißene Minarettverbot, dass die Gefahr der Sündenbock-Verfassungsgebung nicht gebannt ist.⁴² Die im Unterschriftenstadium gescheiterte Volksinitiative »Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch« warf die besorgte Frage auf, ob auch ein solcher Vorstoß, da nicht im Widerspruch zum völkerrechtlichen *ius cogens*, für gültig erklärt werden müsste. Das Gleiche galt für die als Witz gedachte Reaktion auf die (erfolgreiche) Ausschaffungsinitiative »Zur Ausschaffung krimineller Männer«.

Dass in den letzten Jahren verschiedene Volksinitiativen gutgeheißend worden sind, die zu Widersprüchen innerhalb der Verfassung und zu Unvereinbarkeiten mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz geführt haben, hat der Frage nach einer Beschränkung des Initiativrechts neue Aktualität verliehen.⁴³ Sollten Initiativen, die den Grundwerten der Verfassung, den Grund- und Menschenrechten oder deren Kerngehalten, dem Völkerrecht oder wenigstens fundamentalen oder unkündbaren Verträgen widersprechen, nicht für ungültig erklärt werden und dies möglichst früh (also vor der Unterschriftensammlung) und auf möglichst rechtsstaatliche Weise (also vom Bundesgericht)? Obwohl zahlreiche Vorschläge dieser Art diskutiert wurden, hat sich bislang keiner auch nur

41 Christian Bolliger, »Die eidgenössische Volksabstimmung über das Schächtverbot von 1893«, in Adrian Vatter (Hrsg.), *Vom Schächt- zum Minarettverbot – Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie* (Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2011), 70 ff.

42 Vgl. Vatter (Hrsg.), *Vom Schächt- zum Minarettverbot* (Fn. 41).

43 Zum Ganzen Epiney und Diezig, »Kommentar zu Art. 139 BV« (Fn. 38), N 48 ff.; Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 537 f.; Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Fn. 10), 561 ff.

soweit durchzusetzen vermocht, dass er weiterverfolgt worden wäre.⁴⁴ Als nach der Annahme der Ausschaffungsinitiative die Durchsetzungsinitiative lanciert wurde, um das Parlament, das sich mit der Umsetzung der neuen Ausschaffungsregeln schwertat, durch direkt anwendbare Verfassungsbestimmungen zu umgehen, kam zwar verbreitet das Gefühl auf, die Volksrechte befänden sich in einer Krise; von dieser scheinen sie sich jedoch so gut erholt zu haben, dass sämtliche Vorschläge zur Beschränkung der Volksrechte derzeit ruhen.

Dass die Bundesversammlung als politisches Organ vorwiegend nach politischen Kriterien entscheidet und davor zurückschreckt, Entscheide in Frage zu stellen, die bereits die Unterstützung von 100 000 Personen (und die entsprechende Medienaufmerksamkeit) gefunden haben, zeigt sich auch, wenn das Parlament Änderungen von Kantonsverfassungen genehmigt, die im jeweiligen Kanton bereits die Zustimmung der Mehrheit der Bevölkerung gefunden haben. Nur in ganz seltenen Fällen kann es sich zu einer Nichtgenehmigung kantonaler Verfassungsnormen durchringen.⁴⁵ So genehmigte es etwa das Gesichtsverhüllungsverbot, das im Kanton Tessin aufgrund einer Volksinitiative gutgeheißen worden war, trotz seinem fraglichen Verhältnis zur Religionsfreiheit und zum Diskriminierungsverbot.⁴⁶

44 Vgl. Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen - Prüfung des Reformbedarfs - Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 20. August 2015, BBl 2015 7099 ff.; Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motionen 11.3468 und 11.3751 der beiden Staatspolitischen Kommissionen über Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit den Grundrechten vom 19. Februar 2014, BBl 2013 2337.

45 Beispielsweise gewährleistete der Ständerat die Schwyzer Kantonsverfassung, obwohl das Bundesgericht das darin enthaltene Proporzwahlssystem des Kantons Schwyz als bundesrechtswidrig taxiert hat. Der Nationalrat versagte der Schwyzer Kantonsverfassung jedoch die Garantie. Der Ständerat garantierte sie wiederum und der Nationalrat lehnte sie nochmals ab. Somit wurde sie schlussendlich nur wegen der Uneinigkeit der beiden Räte nicht gewährleistet, obwohl sie ein Wahlsystem vorsah, das ein rechtskräftiges Bundesgerichtsurteil als mit dem übergeordneten Recht unvereinbar erklärt hatte; Urteil des BGer 1C_407/2011 vom 19. März 2012, E. 6; vgl. Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Fn. 14), 226 f. und 240.

46 Geschäft des Bundesrates, »Kantonsverfassungen Bern, Uri, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Waadt und Jura. Gewährleistung« (2015) www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20140084 (abgerufen am 5. Januar 2018).

3.2. *In dubio pro populo* zum Zweiten: Beschränkte Prüfung durch das Bundesgericht

Dass das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip in der Schweiz eher zugunsten der Demokratie gelöst wird, zeigt sich auch bei der gerichtlichen Überprüfung von Volksentscheiden. Hat die Bundesversammlung eine Volksinitiative für gültig erklärt, so kann dieser Entscheid vom Bundesgericht nicht überprüft werden – auch dann nicht, wenn rechtliche Zweifel daran bestehen, ob die Initiative die Einheit der Form, der Materie oder die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts achtet.⁴⁷

Das Schweizerische Verfassungsrecht kennt aber noch eine andere wichtige Schranke der Verfassungsgerichtsbarkeit: Bundesgesetze und völkerrechtliche Verträge sind von den Gerichten nach Art. 190 BV auch dann anzuwenden, wenn sie im Widerspruch zur Verfassung stehen. Gegenüber Bundesgesetzen und völkerrechtlichen Verträgen, die von der Bundesversammlung auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft und vom Volk ausdrücklich oder stillschweigend (durch Verzicht auf das fakultative Referendum) gutgeheißen worden sind, müssen deshalb vom Bundesgericht in jedem Fall angewendet werden. Auch hier herrscht der Grundsatz *in dubio pro populo* oder die Überzeugung, dass es am Parlament und Volk, nicht an Richterinnen und Richtern, ist, in letzter Instanz darüber zu entscheiden, ob Gesetz und Völkerrecht im Einklang mit der Verfassung stehen.⁴⁸ Das Bundesgericht kann zwar die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes feststellen, muss dieses aber dennoch anwenden.⁴⁹

Nur wenn ein (durch die Verfassung immunisiertes) Gesetz dem (durch die Verfassung gleichermaßen immunisierten) Völkerrecht widerspricht, kann ihm das Bundesgericht die Anwendung verweigern. Der Vorrang des Völkerrechts wird vom Bundesgericht allerdings dann nicht durchgesetzt, wenn sich der Gesetzgeber bei der Verabschiedung des Bundesgesetzes der Völkerrechtswidrigkeit bewusst war und diese in Kauf nahm (*Schubert Praxis*).⁵⁰ Diese Ausnahme wird jedoch durch eine Gegenausnahme

47 Epiney und Diezig, »Kommentar zu Art. 139 BV« (Fn. 38), N 20; Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 548.

48 Zum Ganzen Astrid Epiney, »Kommentar zu Art. 190 BV«, in Waldmann, Belser und Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar* (Fn. 5), N 23 ff.; Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 654 f.

49 Epiney, »Kommentar zu Art. 190 BV« (Fn. 48), N 35.

50 Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 600; Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Fn. 10), 173.

eingeschränkt (*PKK Praxis*): Das fundamentale Völkerrecht, namentlich die EMRK, geht den Bundesgesetzen in jedem Fall vor.⁵¹ Damit verfügt die Schweiz im Ergebnis über eine versteckte Verfassungsgerichtsbarkeit, die es dem Bundesgericht erlaubt, Bundesgesetzen die Anwendung zu versagen, wenn diese die EMRK verletzen (deren Garantien in weiten Teilen mit den Grundrechten der Bundesverfassung übereinstimmen). Das Bundesgericht hat damit eine Möglichkeit gefunden, Einzelne und Minderheiten vor der übermässigen Einschränkung ihrer Menschenrechte durch Bundesgesetze zu schützen und zu verhindern, dass die Demokratie zu einer Tyrannei der Mehrheit ausartet. Es kann aber weiterhin EMRK-widrige Verfassungsrevisionen nicht verhindern und nur die Garantien der EMRK, nicht aber der Bundesverfassung vor dem Zugriff der Mehrheit schützen. Auch wenn es ihm damit gelungen ist, einen besseren Ausgleich zwischen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu finden, so ist doch nicht zu übersehen, dass das *Outsourcing* der Frage nach den Schranken der direktdemokratischen Mitbestimmung an das Völkerrecht dieses unter Druck setzt. Dass dies nicht ohne Risiken geschehen kann, zeigte die Selbstbestimmungs-Initiative (»Schweizer Recht statt fremde Richter«), die den Vorrang der Bundesverfassung gegenüber dem Völkerrecht verankern und vorsehen wollte, dass nur noch jene völkerrechtlichen Verträge für das Bundesgericht massgebend sein sollten, deren Genehmigungsbeschluss dem Referendum unterstanden hat (was bei der EMRK nicht der Fall war).⁵²

In den Kantonen müssen Volksinitiativen eine Reihe von Gültigkeitsvoraussetzungen erfüllen, um zur Abstimmung zu gelangen. Es sind dies die Einheit der Form und der Materie, die Beachtung des höherrangigen Rechtes, die Wahl der richtigen Normstufe, eine hinreichend klare Formulierung, die praktische Durchführbarkeit sowie die Achtung des Rechtsmissbrauchsverbots.⁵³ Zusätzlich sehen einige Kantone vor, dass Initiantinnen und Initianten ihrem Begehren eine Begründung beilegen müssen. Andere legen ausdrücklich fest, dass rückwirkende oder andere

51 Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 601; Tschannen, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (Fn. 10), 173 f.

52 Die Initiative, die der Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Hintertür der EMK wohl ein Ende gesetzt hätte, wurde im Oktober 2018 von Volk und Ständen an der Urne deutlich verworfen; vgl. zum Ganzen Eva Maria Belser und Rekha Oleschak-Pillai, *Engagement of Swiss Courts with International Law: Looking at the Swiss Federal Supreme Court and its Ways of Dealing with Conflicts between Domestic Law and International Human Rights Guarantees* (Oxford University Press, i.E.).

53 Vgl. Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Fn. 14), 432 ff.

mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen unvereinbare Initiativen ungültig sind.⁵⁴ Kantonale Volksinitiativen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, können durch die kantonale zuständige Behörde für ungültig erklärt werden. Die Gültig- oder Ungültigkeitserklärung wird auf Beschwerde von kantonalen Gerichten und in letzter Instanz vom Bundesgericht überprüft.⁵⁵

Während also auf eidgenössischer Ebene Volksinitiativen gültig sind, die zu Widersprüchen mit dem Völkerrecht oder der Bundesverfassung führen, so ist dies auf kantonaler und auf kommunaler Ebene nicht der Fall. Im Jahre 2012 hatte z.B. der Kantonsrat von Zürich die kantonale Volksinitiative »Steuerbonus für dich« auf Empfehlung des Regierungsrats für ungültig erklärt, weil sie bundesverfassungswidrig sei.⁵⁶ Die Initiantinnen und Initianten wollten einmalig bei vermögenden natürlichen und juristischen Personen eine Umverteilungssteuer erheben und damit den unteren und mittleren Einkommen eine direkte Steuererleichterung ermöglichen. Die Modifizierung des Steuertarifs für ein Jahr sei nicht mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) vereinbar, entschied das Parlament. Die dagegen erhobene Beschwerde wies das Bundesgericht ab. Es sah auch mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip keine Möglichkeit, die Initiative teilweise als gültig zu erklären.

Auch die freiburgische Volksinitiative »Gegen die Eröffnung eines »Zentrums Islam und Gesellschaft« und eine staatliche Imam-Ausbildung an der Universität Freiburg« illustriert, dass parlamentarische und gerichtliche Kontrollen einen Ausgleich zwischen direktdemokratischer Mitbestimmung und rechtsstaatlichem Grundrechtsschutz gewährleisten und notwendig sind, um das Nebeneinander von Volks- und Menschenrechten zu sichern. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Kantons Freiburg hatten 2015 eine als allgemeine Anregung ausgestaltete Volksinitiative eingereicht, die sich gegen ein neues wissenschaftliches Zentrum der Universität richtete. Der Grosse Rat kam zum Schluss, dass die Initiative gegen das Diskriminierungsverbot verstoße und erklärte die Ungültigkeit. Dagegen erhoben die Initiantinnen und Initianten Stimmrechtsbeschwerde an

54 Der Kanton Graubünden hat dieses Prinzip in seiner Kantonsverfassung festgeschrieben; vgl. Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Fn. 14), 436.

55 Vgl. ebd., 439 f.; Häfelin et al., *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Fn. 4), 423.

56 Steuerbonus für dich, (2013) https://www.wahlen.zh.ch/abstimmungen/initiative/n/iniliste_detail_test.php?id=59 (abgerufen am 5. Januar 2018); Urteil des BGer 1C_586/2013 vom 7. Oktober 2014.

das Bundesgericht, das die Ungültigkeitserklärung des Kantonsparlaments stützte und die Beschwerde abwies.⁵⁷

Im Falle der Fremdspracheninitiative im Kanton Graubünden urteilten die Gerichte überraschend zugunsten eines direktdemokratischen Entscheids. Das Anliegen der Initianten bestand darin, das Bündner Stimmvolk entscheiden zu lassen, ob die deutschsprachigen Schülerinnen und Schüler des Kantons in der Primarschule nur noch Englisch, die italienisch- und rätoromanisch sprechenden Kinder dagegen nur noch Deutsch als Fremdsprache lernen sollten. Zwei Gutachter sowie die Bündner Regierung und der Grosse Rat erachteten die in der Form der allgemeinen Anregung formulierte Volksinitiative als unvereinbar mit der Bundes- sowie der Kantonsverfassung. Sie erblickten darin eine Diskriminierung aufgrund der Sprache für die italienisch- und rätoromanisch sprechenden Schülerinnen und Schüler. Der Grosse Rat erklärte die kantonale Volksinitiative 2015 deshalb für ungültig. Das kantonale Verwaltungsgericht hob diesen Entscheid jedoch auf. Es kam zum Schluss, dass auch im Fall einer Annahme der Initiative bis am Ende der obligatorischen Schulzeit (Primar- und Sekundarschule) die gleichwertige Ausbildung bezüglich Fremdsprachkompetenzen aller Schüler im Kanton Graubünden gewährleistet sei. Im Jahre 2017 wies das Bundesgericht die Beschwerde gegen diesen Entscheid ab.⁵⁸

Auch nach der Volksabstimmung können Verletzungen des übergeordneten Rechts durch kantonales und kommunales Recht jederzeit vor Bundesgericht geltend machen. Gegen kantonale Erlasse ist sowohl die abstrakte als auch die konkrete Normenkontrolle zugelassen;⁵⁹ eine Ausnahme gilt dabei nur für die Kantonsverfassungen, die durch die Gewährleistung durch die Bundesversammlung immunisiert und erst dann der konkreten Normenkontrolle unterstehen, wenn es zu Neuerungen im übergeordneten Recht gekommen ist.⁶⁰

57 BGE 143 I 129.

58 Urteil des BGer 1C_267/2016 vom 3. Mai 2017.

59 Art. 82 lit. a und b, Art. 86 Abs. 1 lit. d sowie Art. 87 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110, BGG); Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Fn. 14), 615 ff.

60 So geschehen im Frauenstimmrechtsfall betreffend die Kantonsverfassung Appenzell Innerrhoden. Das Bundesgericht legte die kantonale Verfassungsbestimmung im Lichte des neuen Gleichstellungsartikel der Bundesverfassung aus und urteilte, dass der Begriff Landleute und Schweizer sowohl die Einwohner als auch die Einwohnerinnen des Kantons umfasst; BGE 116 Ia 359 E. 10.

Einige Kantone kennen verschiedene Verfahren, die es Gerichten erlauben, Erlasse oder Volksinitiativen abstrakt auf ihre Übereinstimmung mit höherrangigem Recht zu prüfen.⁶¹ Je nach Kanton können Normen vor oder nach ihrem Inkrafttreten angefochten werden. Antragsberechtigt sind alle natürlichen und juristischen Personen des betreffenden Kantons, die zumindest ein virtuelles Interesse geltend machen können, sowie in einigen Kantonen die Behörden. Ausser drei kennen auch alle Kantone die konkrete Normenkontrolle, bei der vorfrageweise anhand einer Verfügung die Verfassungsmässigkeit einer Norm überprüft wird.⁶²

Gegen Entscheide der Gemeindeversammlung wie auch des Gemeindeparlaments stehen Stimmbürgerinnen kantonale Rechtsmittel zur Verfügung. Nach Erschöpfung des Instanzenzugs können sie sich mit Stimmrechtsbeschwerde an das Bundesgericht wenden.⁶³

4. Formen der deliberativen Demokratie

Die zahlreichen Formen direktdemokratischer Vorschlags- und Vetorechte führen dazu, dass Parlamente und Regierungen der Schweiz in einer besonders nahen Verbindung zum Volk stehen. Mit Hilfe von Initiativrechten können die Stimmberechtigten auf die Agenda ihrer Vertreterinnen und Vertreter einwirken, mit dem Mittel der Referendumsrechte deren Entscheide zu Fall bringen. Auch wenn Volksabstimmungen letztendlich in einen Ja-Nein-Entscheid münden, befördern sie im Vorfeld die Deliberation: Ein vielfältig zusammengesetzter Bundesrat schmiedet hinter verschlossenen Türen Vorlagen, die einem breiten Konsens entsprechen, im Vernehmlassungsverfahren wird getestet, ob wichtige Akteure, namentlich Verbände, schwerwiegende Bedenken erheben, im National- und Ständerat werden Debatten geführt und Differenzen bereinigt, um am Schluss einen Erlass zu verabschieden, der weder Kantone noch Parteien oder andere interessierte Kreise zum Unterschriftensammeln motiviert oder doch so breit abgestützt ist, dass er ein allfälliges Referendum überstehen kann (4.1). Andere auf Mitsprache ausgerichtete und nicht direkt auf einen Volksentscheid gerichtete Verfahren finden sich vor allem im Raumplanungsrecht (4.2). Daneben lassen sich jedoch auch in der Schweiz,

61 Zum Ganzen Auer, *Staatsrecht der Schweizerischen Kantone* (Fn. 14), 603 und 611 ff.

62 Ebd., 618.

63 Ebd., 173 ff. und 613 f.; als Beispiel BGE 99 Ia 402.

namentlich auf kommunaler Ebene, zahlreiche Experimente mit neuen Formen deliberativer Demokratie beobachten (4.3).

4.1. Die Mitsprache der Interessierten im Rahmen von Vernehmlassungsverfahren: Das Frühwarnsystem

Die Bundesverfassung verpflichtet die Bundesbehörden dazu, die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von großer Tragweite zur Stellungnahme einzuladen.⁶⁴ Das Vernehmlassungsverfahren, das als eine »formalisierte Ausübung des Petitionsrechts«⁶⁵ gilt, findet statt, wenn sich der Erlass oder das Vorhaben noch in der Vorbereitungs- oder Entwurfsphase befindet;⁶⁶ es bezweckt die Beteiligung betroffener und interessierter Körperschaften und Personen, der Verbände und Kommissionen an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Bund und soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens.⁶⁷ Es hat bei Verfassungsänderungen, Gesetzesvorlagen und wichtigen völkerrechtlichen Vorträgen, also bei allen Vorhaben, die einem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, zwingend stattzufinden und dient dazu, Referenden zu verhindern bzw. »referendumsfeste« Vorlagen zu erarbeiten. Als referendumsfest gelten dabei Vorlagen, bei denen die Anliegen all jener Kreise berücksichtigt worden sind, die genügend stark und organisiert sind, um ein Vorhaben durch ein Referendum zu verzögern oder zu Fall zu bringen. Darüber hinaus unterliegen auch Verordnungen und andere Vorhaben der Vernehmlassungspflicht, wenn sie »von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kulturellen Tragweite sind«.⁶⁸ Damit stellt das Vernehmlassungsverfahren auch in jenen Bereichen die Beteiligung

64 Art. 147 BV.

65 Giovanni Biaggini, »Kommentar zu Art. 33 BV«, in Giovanni Biaggini (Hrsg.), *Kommentar BV* (Orell Füssli, 2007), N 1.

66 Thomas Sägesser, »Kommentar zu Art. 3 des Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061, VIG)«, in Thomas Sägesser (Hrsg.), *Handkommentar Vernehmlassungsgesetz* (Stämpfli Verlag, 2006), N 7 ff.

67 Art. 2 VIG; das Verfahrens legt denn auch »nicht [Wert] auf die Information an die Adressaten, sondern auf die Information von den Adressaten« Patricia M. Schiess Rütimann, »Kommentar zu Art. 147 BV«, in Waldmann, Belser und Epiney (Hrsg.), *Basler Kommentar* (Fn. 5), N 8.

68 Art. 3 Abs. 1 lit. d VIG.

der Öffentlichkeit an Vorhaben sicher, die von direktdemokratischen Vorschlags- und Vetorechten ausgenommen sind.⁶⁹

Das Vernehmlassungsverfahren verhindert, dass Vorhaben weiterverfolgt werden, die von weiten Teilen des Volks, der Kantone oder einflussreichen Verbänden abgelehnt werden.⁷⁰ Seine Bedeutung ist eng mit den Referendumsrechten verbunden: indem es darauf zielt, Referenden vorzubeugen, führt es oft zu »Konsensgesetzgebung«, die von großen Wüfen absieht und den Anliegen und Bedenken möglichst weiter Kreise Rechnung trägt. Das Vernehmlassungsverfahren stellt aber in vielerlei Hinsicht auch eine wichtige Ergänzung der Volksrechte dar, indem es erstens eine Mitwirkung gewährleistet, bevor nur noch ein Ja-Nein-Entscheid möglich ist, indem es zweitens beim Erlass von Verordnungen und anderer Vorhaben stattfinden kann oder muss, die nicht dem Referendum unterstehen, und indem es drittens die Beteiligung von Akteuren ermöglicht, die von den politischen Rechten ausgeschlossen sind. An einem Vernehmlassungsverfahren können sich nämlich urteilsfähige natürliche und juristische Personen sowie privat- und öffentlich-rechtliche Organisationen und Institutionen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und ihrem Sitz beteiligen.⁷¹ Auch können bestimmte Einzelpersonen und Unternehmen zur Stellungnahme eingeladen werden, wenn sie eine besondere Nähe zum Gegenstand haben oder über Fachwissen verfügen;⁷² sie haben jedoch keinen Anspruch darauf.

Die eingegangenen Stellungnahmen werden zur Kenntnis genommen, gewichtet, ausgewertet und die Ergebnisse in einem Bericht zusammengefasst.⁷³ Die Vernehmlassungsunterlagen, die Stellungnahmen und der Ergebnisbericht, der sich meist artikelweise mit den eingegangenen Stellungnahmen auseinandersetzt, sind öffentlich zugänglich.⁷⁴ Deren Auswertung liegt im Ermessen der Behörden, die den Erlass vorbereiten; ein Anspruch

69 Vernehmlassungsverfahren können auch in Fällen durchgeführt werden, wo das Gesetz dies nicht vorsieht (Art. 3 Abs. 2 VIG).

70 Vgl. Thomas Sägger, »Kommentar zu Art. 2 VIG« in Sägger (Hrsg.), *Handkommentar Vernehmlassungsgesetz* (Fn. 66), N 35 ff.; Schiess Rütimann, »Kommentar zu Art. 147 BV« (Fn. 67), N 8 ff.

71 Vgl. Art. 4 Abs. 1 VIG; Thomas Sägger, »Kommentar zu Art. 4 VIG« in Sägger (Hrsg.), *Handkommentar Vernehmlassungsgesetz* (Fn. 66), N 8 ff.; Schiess Rütimann, »Kommentar zu Art. 147 BV« (Fn. 67), N 9, die findet, dass diese weite Regelung im Widerspruch zu Art. 147 BV und den politischen Rechten steht.

72 Sägger, »Kommentar zu Art. 4 VIG« (Fn. 71), N 73.

73 Art. 8 VIG sowie Thomas Sägger, »Kommentar zu Art. 8 VIG« in Sägger (Hrsg.), *Handkommentar Vernehmlassungsgesetz* (Fn. 66), N 4 ff.

74 Art. 9 VIG.

auf Berücksichtigung besteht nicht. Auch wenn die grosse Bedeutung der Vernehmlassungsverfahren unbestritten ist, so wird immer wieder Kritik an der Auswahl der Adressaten des Verfahrens, den kurzen Fristen und der Gewichtung der Stellungnahmen laut.⁷⁵ Der Bundesrat, das Departement oder andere Akteure, die das Verfahren durchgeführt haben, fällen nach der Vernehmlassung einen Entscheid über das weitere Vorgehen, der im Wesentlichen politischen Kriterien verpflichtet ist. Auch wenn dabei manches undurchsichtig bleiben mag, so gilt als Regel doch, dass Vorhaben, die dem Referendum unterstehen, angepasst oder aufgegeben werden, wenn die Vernehmlassungsantworten zahlreicher oder einflussreicher Akteure als ernsthafte Referendumsdrohungen erscheinen. Betroffene, deren Interessen nicht durch referendumsfähige Akteure vertreten werden, können dagegen kaum damit rechnen, dass ihrer Stellungnahme zur »sachlichen Richtigkeit« erhebliches Gewicht zukommt; nicht zuletzt aus diesem Grund kann das Vernehmlassungsverfahren nicht als Bürgerbeteiligungsverfahren gelten.⁷⁶

Vernehmlassungsverfahren finden auch auf kantonaler und kommunaler Ebene statt sowie überall dort, wo Rechtssetzung stattfindet (z.B. an Universitäten). Sie stehen oft in einem engen Bezug zu den direktdemokratischen Mitwirkungsrechten, gehen aber in Bezug auf Adressatenkreis und betroffene Erlasse in der Regel oft weit über diese hinaus. Ob eine Vernehmlassung durchgeführt werden muss, hängt je nach Kanton von der Erlassform (z.B. zu allen Verfassungsänderungen und Gesetzen) oder der Wichtigkeit bzw. Tragweite der infrage stehenden Erlasse ab. Einzelne Kantone kennen ständige Vernehmlassungsteilnehmer, andere lassen neben der schriftlichen Form der Stellungnahme auch die elektronische, mündliche oder anderen Formen der Anhörung zu oder organisieren öffentliche Vernehmlassungen in Form von Debatten.⁷⁷

75 Vgl. Schiess Rütimann, »Kommentar zu Art. 147 BV« (Fn. 67), N 3.

76 Ebd., N 10.

77 Zum Ganzen Stefan Neubert, »Kantonale Vernehmlassungsverfahren im Vergleich«, in Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) und Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) (Hrsg.), *LeGes* (Bundeskanzlei, 2008), 271 ff.

4.2. Die Mitwirkung der Betroffenen im Planungsverfahren: Das Akzeptanzgenerierungssystem

Informations- und Mitwirkungsrechte, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit den Volksrechten oder dem Vernehmlassungsverfahren stehen, finden sich vor allem im Planungs- und Baurecht. Das eidgenössische Raumplanungsgesetz schreibt vor, dass die Behörden die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf der Planungen unterrichten und dafür sorgen müssen, dass diese »in geeigneter Weise« mitwirken kann.⁷⁸ Die Mitwirkungsmöglichkeiten sollen die Qualität und die Akzeptanz der Planung verbessern, besonders Betroffenen die Gelegenheit zur frühzeitigen Stellungnahme geben und die Partizipationsformen erweitern. Da es sich bei Raumplänen nicht um Gesetze handelt, bleibt es den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verwehrt, mit direktdemokratischen Instrumenten auf diese einzuwirken.⁷⁹ Mit der Beteiligung der Bevölkerung am Planungsverfahren, nicht jedoch am Planungsentscheid, soll einerseits sichergestellt werden, dass eine umfassende Interessenabwägung stattfindet und die Planung verbessert wird. Andererseits sollen berechtigte Anliegen frühzeitig erkannt werden und in die Planung einfließen, nicht zuletzt um späteren Rechtsmittelverfahren oder anderen Verzögerungen vorzubeugen. Diese Zielsetzung verlangt es, dass die raumplanerischen Informations- und Mitwirkungsrechte allen natürlichen und juristischen Personen, die von der Planung betroffen sind, ohne Rücksicht auf ihre Staatszugehörigkeit zustehen.

Der Bundesgesetzgeber hat nur Mindestanforderungen festgehalten und die nähere Ausgestaltung den betroffenen eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Behörden überlassen. Die gebräuchlichsten Informationskanäle umfassen Veröffentlichungen in den Medien, die öffentliche Auflage von Entwürfen und Informationsveranstaltungen. Die planende Behörde hat mindestens die Pflicht, die Planungsentwürfe freizugeben sowie Einwände oder Vorschläge entgegenzunehmen und materiell dazu Stellung zu nehmen. Die Informations- und Mitwirkungsrechte der Bevölkerung sind verbindlich und gerichtlich durchsetzbar.⁸⁰

Auch wenn viele Kantone und Gemeinden sich bemühen, frühzeitig und umfassend über Planungen und Projekte zu informieren und den

78 Art. 4 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700, RPG).

79 Zum Ganzen Bernhard Waldmann und Peter Hänni, »Kommentar zu Art. 4 RPG«, in Bernhard Waldmann und Peter Hänni (Hrsg.), *Handkommentar Raumplanungsgesetz* (Stämpfli Verlag, 2006), N 1 ff.

80 Ebd., N 5.

Bedenken und Wünschen der Betroffenen Rechnung zu tragen, so kommt es doch regelmäßig zu Vorwürfen, die Bevölkerung würde zu spät informiert und könne, wenn überhaupt, nur noch *pro forma* mitwirken, wenn die Entscheide in Tat und Wahrheit schon gefällt seien. Von solchen Vorwürfen war vor kurzem der kantonale Gestaltungsplan des Kantons Zürich betroffen, der zwei neue Großprojekte – der Hochschulpark in der Stadt Zürich sowie der Innovationspark in Dübendorf – entscheidend voranbrachte, ohne die Bevölkerung an diesen Entscheiden angemessen zu beteiligen. Solche Generationenprojekte bedürften schon deshalb früher und vermehrter Mitwirkung, um sie später nicht an Einsprachen scheitern zu lassen, so die Kritik.⁸¹

Innovative Formen der Mitwirkung entstanden im Rahmen der dritten Rhonekorrektur, wo ein ständiges, die Grenzen der politischen Körperschaften überschreitendes Partizipationsgremium geschaffen wurde, dem sogar gewisse Entscheidkompetenzen zukamen.⁸² Die im Jahre 2008 durchgeführte öffentliche Vernehmlassung hatte zahlreiche Anliegen, Vorschläge und Gutachten zu Tage gefördert, die sich vornehmlich den Folgen des Projekts für die Landwirtschaft widmeten. Das Projekt wurde in der Folge überarbeitet und schliesslich von den Regierungen der beiden betroffenen Kantone Wallis und Waadt im Jahre 2016 genehmigt.⁸³ Das Projekt gilt als einzigartiges »Ergebnis eines partizipativen Vorgehens auf kantonaler Ebene (kantonale Dienststellen, Verbände) und regionaler Ebene (Gemeinden, lokale Interessensvertreter)«. ⁸⁴

Vergleichbare, wenn auch informellere Vorgehensweisen haben sich die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) zu Eigen gemacht. Als in der Stadt Zürich verschiedene Areale der SBB, die für den Bahnverkehr nicht mehr benötigt wurden, einer Umnutzung zugeführt werden sollten, entschieden sich die SBB dafür, zusammen mit der lokalen Bevölkerung ein städtebauliches Konzept zu erarbeiten. Innerhalb von acht Monaten entstand so in

81 Vgl. Stefan Hotz, »Mitsprache statt Einsprache« *Neue Zürcher Zeitung* (Zürich, 18. Oktober 2017) www.nzz.ch/meinung/mitsprache-statt-einsprache-ld.1321740 (abgerufen am 5. Januar 2018).

82 Annina Schneider Fellmann, *Neue Partizipationsformen in der Gemeindedemokratie* (DIKE, 2013), 13; vgl. Canton du Valais/Kanton Wallis, »Rhone.vs« (2017) www.vs.ch/de/web/pcr/rhone.vs (abgerufen am 5. Januar 2018).

83 Canton du Valais/Kanton Wallis, »Generelles Projekt (GP-RG) genehmigt durch den Staatsrat« (2016) www.vs.ch/de/web/pcr/inhalt (abgerufen am 5. Januar 2018).

84 Canton du Valais/Kanton Wallis, »Das generelle Rhoneprojekt (GP-R3)« (2008) www.vs.ch/web/pcr/gpr3-was-ist-das?inheritRedirect=true (abgerufen am 5. Januar 2018).

einem partizipativen Prozess, der von einem Moderator geleitet und durch ein 16-köpfiges Fachgremium sowie ein 15-köpfiges Autorenkollektiv unterstützt wurde, ein umfassendes Entwicklungskonzept. Die SBB führten insgesamt fünf Workshops durch, in welchen die Anwohnerinnen und Anwohner ihre Ideen und Wünschen vorbringen konnten. Anschließend wurden an einem weiteren Workshop die Vorschläge vom Fachgremium in Entwürfe gegossen und in nachfolgenden Veranstaltungen weiterdiskutiert. Das Experiment verlief so erfolgreich, dass die SBB diese Methode in Zukunft für all frei werdenden Areale anwenden will.⁸⁵

4.3. Die Partizipation der Engagierten an offenen Gemeindeforen: Das Orientierungssystem

Weil die Konkordanz- und Abstimmungsdemokratie der Schweiz Kompromisse erfordert, gehören ein konsensorientierter Austausch von Argumenten und ein Abrücken von Positionen, die nicht mehrheitsfähig sind, zum politischen Alltag der Schweiz. Die Verhandlungen finden dabei allerdings im Wesentlichen zwischen den Spitzen der Parteien und Verbände statt und beruhen selten auf einer breiten Beteiligung des Stimmvolks. Es bleibt deshalb Raum für Foren, an denen sich Bürgerinnen und Bürger über das Gemeinwesen austauschen und längerfristige Leitlinien für die Entwicklung ihres Gemeinwesens abstecken. Solche Bürgerforen sind in letzter Zeit auf kommunaler Ebene vereinzelt entstanden; sie stellen keinen Ersatz, sondern eine Ergänzung der halbdirekten Demokratie dar. Während die Bürgerinnen und Bürger auf Gemeindeebene weiterhin zahlreiche wichtige Entscheide direkt in der Gemeindeforenversammlung oder an der Urne fällen, haben sie neu auch die Gelegenheit, gestaltend auf die Pläne und Leitbilder lokaler Gemeinwesen einzuwirken und den Behörden Orientierungslinien für ihr zukünftiges Tun vorzugeben.

Im Jahre 2006 hatte die Landsgemeinde des Kantons Glarus überraschend entschieden, die 25 Ortsgemeinden, 18 Schulgemeinden und neun Tagwen zu drei Einheitsgemeinden zusammenzuschließen.⁸⁶ Die drei neuen Gemeinden Glarus Nord, Glarus und Glarus Süd sehen in ihren Ge-

85 Vgl. Dorothee Vögeli, »Mit 200 Leuten ein Konzept für Zehntausende Quadratmeter Stadtgebiet erarbeiten? Die SBB findet: Das geht.« *Neue Zürcher Zeitung* (Zürich, 4. Dezember 2017) www.nzz.ch/zuerich/die-sbb-wollen-nur-noch-mit-de-r-bevoelkerung-planen-ld.1334797 (abgerufen am 5. Januar 2018).

86 Gemeinde Glarus, »Glarus in Kürze« www.gemeinde.glarus.ch/xml_1/internet/de/application/d166/f173.cfm (abgerufen am 5. Januar 2018).

meindeordnungen von 2011 alle vor, dass die Bevölkerung bei Grundsatzfragen und Fragen, die eine bestimmte Gruppe besonders betreffen, einbezogen werden.⁸⁷ In der Gemeinde Glarus Süd fand bereits im November 2011 eine erste Open-Space-Veranstaltung statt, an der sich ca. 60 Gemeindeglieder beteiligten.⁸⁸ Die Veranstaltung war inhaltlich und formell offen, im Plenum aufgeworfene Fragen und Themen wurden anschließend in Arbeitsgruppen weiterdiskutiert. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten sich an maximal drei solcher Arbeitsgruppen beteiligen und waren in ihrer Wahl frei. Am Schluss wurde ein Bericht verfasst, der die Vorgehensweise und Zielsetzung der Veranstaltung darstellte und die vierzehn behandelten Themen und Projekte erläuterte. Diese waren sehr vielfältig und reichten von der Ablehnung der Idee, eine neue Sporthalle zu bauen, über die verbesserte Sensibilisierung der Bevölkerung für den UNESCO-Welterbe-Status von Glarus Süd und die Verbesserung der Hausarztversorgung bis zu diversen Anliegen bezüglich Tourismus und Standortattraktivität. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer repräsentierten ein weites Spektrum der Bevölkerung der Gemeinde Glarus Süd; sie kamen insbesondere aus dem Gesundheitswesen, Industrie- und Gewerbeunternehmen, Politik und Tourismus. Gestützt auf den Schlussbericht nahm sich die Gemeindeverwaltung den eingebrachten Themen und Projekten an, prüfte deren Umsetzbarkeit und Finanzierung und verwirklichte einzelne Projekte. Insgesamt waren die Organisatoren mit dem Vorgehen und den Ergebnissen sehr zufrieden und strichen vor allem das große Interesse und Engagement der Freiwilligen hervor sowie deren Bereitschaft, auch an der Weiterentwicklung der diskutierten Projekte mitzuwirken.⁸⁹

Als bekanntes Beispiel innovativer Partizipation auf kommunaler Ebene gilt auch die im Kanton Luzern gelegene Gemeinde Horw. Horw hatte im Jahre 2006 eine Zukunfts- und eine Ergebniskonferenz durchgeführt mit

87 Schneider Fellmann, *Neue Partizipationsformen* (Fn. 82), 58.

88 Ebd., 58 f.; zum Vergleich: an der am 18. November 2011 durchgeführten Gemeindeversammlung haben sich 343 Gemeindeglieder eingefunden. Insgesamt zählt die Gemeinde Glarus Süd ca. 9 700 Einwohnerinnen und Einwohner. Glarus Süd, »Zahlen und Fakten« (31. Dezember 2017) www.glarus-sued.ch/xml_1/internet/de/application/d1/f212.cfm (abgerufen am 31. Dezember 2017) und »Protokoll: Gemeindeversammlung Glarus Süd« (18. November 2011) www.glarus-sued.ch/documents/111118_p_GV_GLS.pdf (abgerufen am 5. Januar 2018).

89 Zum Ganzen Schneider Fellmann, *Neue Partizipationsformen* (Fn. 82), 58 f.; Hans Peter Spälti, »Mit dabei in Glarus Süd: Entwicklung und Vertiefung von Themen der Gemeinde Glarus Süd – Schlussbericht der Veranstaltung vom 26. November 2011« (Februar 2012) www.glarus-sued.ch/documents/Schlussbericht_Mit_dabei.pdf (abgerufen am 5. Januar 2018).

dem Ziel, ein breit abgestütztes Leitbild für die Gemeinde zu erarbeiten und partizipativ Pläne für die kommenden 15 bis 20 Jahre zu entwickeln.⁹⁰ Die Zukunftskonferenz wurde an zwei aufeinanderfolgenden Tagen mit ca. 200 Teilnehmenden durchgeführt. Die Bewohnerinnen und Bewohner wurden durch Inserate in Lokalzeitungen und durch persönliche Kontaktaufnahme von Mitgliedern der Spurguppe, die sich vorgängig mehrmals getroffen hatte und einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung abbilden sollte, auf die Veranstaltung aufmerksam gemacht. An der Konferenz und den Debatten beteiligten sich neben der Stimmbevölkerung und Einwohnerratsmitgliedern (Gemeindeparlament) auch Jugendliche und Einwohnerinnen und Einwohner mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Zuerst diskutierten die Teilnehmer in Gruppen von acht bis zehn Personen, die sich immer wieder anders zusammensetzten, verschiedene Fragen rund um die Entwicklung von Horw sowie aktuelle Stärken und Schwächen der Gemeinde. Anschließend wurden Thesen, die der Gemeinderat vorbereitet hatte, in die Gespräche eingeführt; die Anwesenden konnten diese diskutieren und gegebenenfalls abändern bzw. neue Aspekte einbringen. Schließlich gewichteten die anwesenden Einwohnerinnen und Einwohner anhand der Vision Horw 2020 die einzelnen Projekte nach ihrer Wichtigkeit und Dringlichkeit. Es kristallisierten sich vor allem Projekte zur Steigerung der Lebensqualität (Halbinsel, bezahlbares Wohnen etc.), zur Innovationsförderung und für die Jugend als wichtig heraus. Gestützt auf diese Rückmeldungen und konkreten Vorschläge erarbeitete der Gemeinderat eine neue Version des Leitbilds. Spontan setzte dieser an der Zukunftskonferenz eine eintägige Ergebniskonferenz an. Dieser Einladung folgten über 100 Einwohnerinnen und Einwohner. An dieser Veranstaltung stellte jede Gemeinderätin und jeder Gemeinderat die Projekte vor, die sie oder er im eigenen Zuständigkeitsbereich zur Konkretisierung des neuen Leitbildes anstrebte. Die Einwohnerinnen und Einwohner waren abermals aufgerufen, kritisch Stellung zu nehmen und Änderungen bzw. zusätzliche Anliegen anzubringen. Das neue Leitbild wurde im Juni 2006 veröffentlicht und im September 2015 aktualisiert.

90 Gemeinde Horw, »Engagierte Zukunftsgestaltung: Zukunftskonferenz setzt Schwerpunkte für nachhaltige und qualitative Entwicklung« (*Blickpunkt*, 24. Februar 2006) www.horw.ch/dl.php/de/20060223111045/01-12.pdf (abgerufen am 5. Januar 2018); Nico van der Heiden und Paul Krummenacher, *Bringing the Backstage to the Front: The Role of Citizen Forums in Local Development Planning in Switzerland* (University of Zurich, 2009), 8 f.

5. Schlussbemerkungen

Die halbdirekte Demokratie der Schweiz erfreut sich großer Beliebtheit. Gegenwärtig sind alleine auf Bundesebene 26 Volksinitiativen in Vorbereitung und für vierzehn fakultative Referenden betreffend Änderungen von Bundesgesetzen oder -beschlüssen werden Unterschriften gesammelt.⁹¹ Auch auf kantonaler und kommunaler Ebene werden jedes Jahr unzählige Vorhaben vorgeschlagen und neue Ideen getestet, die Arbeit der Behörden kritisch begleitet und durch Referenden herausgefordert sowie – etwa im Rahmen von Finanzreferenden – für einen sorgsamem Umgang mit staatlichen Mitteln gesorgt. Wer unzufrieden ist, hat zahlreiche Möglichkeiten, sich Gehör zu verschaffen. Dass »die da oben« über die Köpfe des Volks hinweg entscheiden, ist ein Gefühl, das in der Schweiz wenig verbreitet ist. Die zahlreichen Beteiligungsmöglichkeiten beugen der Politikverdrossenheit und der Entfremdung zwischen Regierungen und Regierten vor. Direkte und deliberative Demokratie ist in der Schweiz denn auch nicht als Gegensatz zu verstehen. Auch wenn an der Urne keine Debatten stattfinden, sondern verbindliche Ja-Nein-Entscheidungen gefällt werden, so schaffen die zahlreichen Mitwirkungsmöglichkeiten doch einen Kontext, der dem Argumentieren, Diskutieren und Deliberieren förderlich ist. Weil aufgrund der Vorschlags- und Vetorechte ein ständiger Verhandlungszwang entsteht, gilt die Schweiz manchen als »deliberative Insel« in einem vorwiegend repräsentativ geprägten Umfeld.⁹² Die Abstimmungsdemokratie führt fast zwangsläufig zu einer Konkordanzdemokratie, in der nur Parteien und Politiker langfristig Erfolg haben, die für Argumente der Gegenseite offen und in der Lage sind, Kompromisse einzugehen.

Die Gefahr, dass Volksabstimmungen zu Polarisierungen führen können, ist dabei nicht von der Hand zu weisen. Pauschalisierung und Emotionalisierung erleichtern die Mobilisierung der Bevölkerung an der Urne. Hoch mediatisierte Parlamente sind vor diesen Gefahren aber ebenfalls nicht gefeit. Vieles weist außerdem darauf hin, dass der Kampagnencharakter von Volksabstimmungen weniger stark ausgeprägt ist, wenn diese regelmäßig und zu den unterschiedlichsten Sachfragen stattfinden. Der Polarisierung beugt auch vor, dass Referenden immer dann (aber nur dann)

91 Bundeskanzlei BK, »Vorlagen mit laufender Referendumsfrist« (2018) www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html (abgerufen am 5. Januar 2018).

92 Vgl. André Bächtiger, »Warum die Schweiz mehr Demokratie gut brauchen könnte: ein Plädoyer« (Tagung »Demokratie in der Krise« – Stiftung Lucerna und NCCR Democracy, 15./16. März 2013) www.andre-baechtiger.ch/tl_files/baechtiger/pdf/DiskussionsbeitragDeliberation.pdf (abgerufen am 5. Januar 2018).

stattfinden, wenn Verfassung und Gesetz dies vorsehen und nicht etwa, wenn es einer Behörde als opportun erscheint, das Volk zu befragen, um populär-populistischen Druck gegen andere Behörden oder gegen außen aufzubauen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Volksabstimmungen in der Schweiz denn auch fundamental von jenen, die etwa in Katalonien, Schottland, Großbritannien oder in Ungarn stattgefunden haben. Gerade die Vielzahl der Referenden und Referendumsdrohungen führt schließlich auch dazu, dass Gegnerinnen und Gegner nicht allzu sehr verunglimpft werden; kein politischer Akteur wird nämlich leichtfertig vergessen, dass eine bestimmte Partei oder Bevölkerungsgruppe bei einer anderen Sachfrage durchaus als Partner in Frage kommen kann.

Da sich die Schweiz aufgrund ihrer vielfältigen Initiativ- und Referendumsrechte als Hort der direkt-demokratischen Mitbestimmung sieht, nahm sie vor einigen Jahren mit Erstaunen zur Kenntnis, dass eine Studie der Universität Zürich und des Wissenschaftszentrums Berlin dem Land für seine Demokratie nur das Prädikat »mittelmässig« verlieh. Im sogenannten Demokratiebarometer, der 29 etablierte Demokratien verglich, belegte die Schweiz den vierzehnten Rang.⁹³ Zu den Indikatoren, bei denen die Schweiz schlecht abschnitt, gehörten die mangelnde Transparenz bei der Finanzierung der Schweizerischen Demokratie, die im Vergleich zu anderen Staaten beschränkte Rolle der Justiz bei der Kontrolle von Mehrheitsentscheidungen sowie die geringe Stimmbeteiligung.

Das Ranking und die verwendeten Indikatoren wurden allerdings mit guten Gründen kritisiert. Die Stimmbeteiligung von Bevölkerungen, die alle vier Jahre die Gelegenheit haben, an Wahlen teilzunehmen, lässt sich nicht ohne Verfälschung mit jener von Bevölkerungen vergleichen, die fortwährend die Qualität der Arbeit ihrer politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten überwachen, mehrmals jährlich Sachentscheidungen auf allen Stufen des föderalistischen Staats fällen und jederzeit die Möglichkeit haben, durch Initiativen Themen auf die politische Agenda zu setzen oder Vorlagen zu Fall zu bringen.⁹⁴ Dennoch stellt sich die Frage,

93 NCCR Democracy, »Schweizer Demokratie im internationalen Vergleich mittelmässig« (Zürich, 27. Januar 2011) www.nccr-democracy.uzh.ch/news_events/ima/ge/DemokratiebarometerCH_D.pdf/view (abgerufen am 5. Januar 2018); zur Erläuterung des angewandten Konzepts vgl. Marc Bühlmann et al., *Demokratiebarometer: ein neues Instrument zur Messung von Demokratiequalität* (Springer, 2012), 115 ff.

94 Vgl. zur Kritik an der Methode und der Verknennung der schweizerischen Eigenheiten etwa Sebastian Jäckle, Uwe Wagschal und Rafael Bauschke, *Das Demokratiebarometer: »Basically Theory Driven«?* (Springer, 2012), 99 ff.

ob die traditionellen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten der Schweizer Demokratie den Ansprüchen an eine möglichst hohe demokratische Legitimation staatlicher Entscheide weiterhin genügen und ob sie nicht rechtsstaatliche Prinzipien, wie die Gewaltenteilung oder den Schutz der Einzelnen, vernachlässigen. Dies scheint jedoch weniger die Frage nach der Qualität der Demokratie zu betreffen, sondern vielmehr jene nach deren rechtsstaatlichen Schranken. Auch die dringend gebotenen Debatten über die Beschränkung der Volksrechte können jedoch relativiert werden: Die Volksrechte auf kantonaler und kommunaler Ebene werfen kaum rechtsstaatliche Fragen auf, die sich nicht durch das übergeordnete Recht überzeugend beantworten ließen. Einzig die eidgenössische Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung bedarf zusätzlicher Schranken, die verhindern, dass neue Verfassungsbestimmungen zur Abstimmung gelangen, die die Rechte Einzelner auf unzulässige Weise einschränken. Trotz verschiedener problematischer Volksinitiativen, die an die Hand genommen oder sogar gutgeheißen worden sind, hat es die Schweiz bis anhin versäumt, die Frage nach der direktdemokratischen Revision der Bundesverfassung überzeugend zu beantworten. Die gegenwärtige Auslagerung der rechtsstaatlichen Schranken an das Völkerrecht, namentlich die EMRK, setzt diese unter übermäßigen Druck, wovon die Selbstbestimmungsinitiative zeugte; sie verschleiert, dass das Volk nicht wegen der Strassburger Instanzen nicht alles darf, sondern weil Einzelne und Minderheiten vor der Tyrannei der Mehrheit geschützt werden müssen.

Besonders problematisch sind Volksentscheide, die Personen benachteiligen, die keine Möglichkeit haben, auf den Entscheid einzuwirken. Dies gilt neben allen Gruppen, die sich schlecht organisieren lassen, die Vorurteilen ausgesetzt oder finanzschwach sind, vor allem für alle Personen ohne Schweizer Staatsbürgerschaft. Weil die ausländische Wohnbevölkerung von der politischen Mitwirkung weitgehend ausgeschlossen ist, wird die Schweiz auch als Dreivierteldemokratie bezeichnet.⁹⁵ Nur die Kantone Jura und Neuchâtel erkennen das Stimm- und aktive Wahlrecht der ausländischen Bevölkerung auf kantonaler Ebene an, die Kantone Genf, Fribourg, Jura, Neuchâtel und Waadt lassen die ausländische Bevölkerung auf kommunaler Ebene zu Wahlen zu und die Kantone Appenzell Auser rhoden, Basel Stadt und Glarus erlauben ihren Gemeinden, dies vorzusehen. Dass sich über ein Viertel der ständigen Wohnbevölkerung nicht an politischen Entscheiden beteiligen kann, beeinträchtigt deren Legitimität.

95 Zum Ganzen Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven* (Haupt Verlag, 2005), 60.

Auch der Grundsatz *in dubio pro populo* verliert in dem Maße an Überzeugungskraft, als Menschen die Folgen von Entscheiden tragen, die nicht zum (Stimm-)Volk gehören. Rechtsstaatliche Kontrollen (etwa betreffend der Verhältnismässigkeit von Maßnahmen gegenüber Ausländerinnen und Ausländer) erscheinen deshalb als unerlässlich.

Auch andere Entwicklungen bringen Herausforderungen für die direkt-demokratische Mitbestimmung mit sich. Zahlreiche Gemeindefusionen und gesichtslose Agglomerationsgemeinden führen dazu, dass die Identifikation mit lokalen Gemeinwesen und das Interesse, an deren Gestaltung mitzuwirken, abnimmt. Die intensive horizontale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Kantonen verschiebt die Macht von der Legislative auf die Exekutive und schwächt die Rolle der Parlamente und – erst recht – des Volks. Das Prinzip des Vorrangs höherrangigen Rechts erschwert es, demokratische Impulse von unten aufzunehmen und die häufige Rede von der Alternativlosigkeit staatlicher Vorhaben steht der Idee einer gestaltenden Mitwirkung des Volks entgegen. Die hohe Komplexität und der große Zeitdruck, die mit vielen Sachfragen vermeintlich oder tatsächlich verbunden sind, werfen ebenfalls Fragen nach der zukünftigen Ausgestaltung der direktdemokratischen Demokratie auf.

Zu den üblichen Rezepten zur Stärkung der Demokratie gehört die Verbesserung der politischen Bildung, insbesondere der stärkere Einbezug Jugendlicher. Wie die eidgenössischen Jugendsessionen verfolgen auch die über 50 Jugendparlamente der Schweiz, die sehr unterschiedlich organisiert sind, alle das Ziel, Jugendlichen die Gelegenheit zu geben, sich für die Anliegen junger Menschen einzusetzen, als Ansprechpartner für Behörden in Jugendfragen zu dienen und die politische Bildung zu stärken.⁹⁶ Andere Akteure setzen auf die Digitalisierung, um ein breiteres Interesse an der politischen Mitbestimmung zu wecken und die Stimmbeteiligung zu erhöhen. Es geht dabei nicht nur um die elektronische Stimmabgabe, mit der gegenwärtig verschiedene Kantone erste Erfahrungen sammeln,⁹⁷ sondern auch um die Idee, elektronisch den Graben zwischen Wählenden

96 Weitere Informationen unter www.jugendsession.ch und www.jugendparlament.ch; als Beispiel Urs Bühler, »Im Trainingscamp der Demokratie« *Neue Zürcher Zeitung* (Zürich, 29. Oktober 2017) www.nzz.ch/zuerich/restaurantkritiken/im-trainingscamp-der-demokratie-ld.1324813 (abgerufen am 5. Januar 2018).

97 Vgl. www.ch.ch/de/demokratie/der-elektronische-stimmkanal (abgerufen am 5. Januar 2018); Costa Vayenas, *Democracy in the Digital Age* (Arena Books, 2017), 2 f.

und Gewählten zu überbrücken. Das Manifest für Digitale Demokratie⁹⁸ fordert etwa, dass Bürgerinnen und Bürger via eine App die parlamentarischen Sessionen direkt mitverfolgen können. Die Idee ist dabei, dass Interessierte und Betroffene den Diskussionen nicht nur zuhören, sondern sich auch in die Debatten einschalten können. Im Dezember 2017 reichte Ständerat Damian Müller ein Postulat ein, mit dem der Bundesrat beauftragt wird, sich mit der Frage zu befassen, »wie mit den Möglichkeiten von ›Civic Tech‹ Bürgerinnen und Bürger besser am politischen Prozess in der Schweiz teilnehmen können«. ⁹⁹

Bei diesen Forderungen, die auf eine Belebung der bestehenden Mitwirkungsprozesse zielen, muss bedacht werden, dass grenzenlose Transparenz und unmittelbare Reaktionen in der Form von *likes* der Deliberation sowohl förderlich als auch abträglich sein können. Daniel Kahnemans Bestseller »Schnelles Denken, langsames Denken« hat ins breite Bewusstsein gerückt, dass Entscheide, die unter Zeitdruck gefällt werden, sehr viel fehleranfälliger sind und öfter auf Vorurteilen und Herdentrieben beruhen, als Entscheide, die in aller Ruhe erwogen wurden. Das Vorbringen von Argumenten, die Auseinandersetzung mit Gegenargumenten, das vorurteilslose Abwägen, das Überwinden von Stereotypen, das Sich-überzeugen-lassen finden am besten in der Stille statt, denn sie brauchen nicht nur Zeit, sondern auch die Sicherheit, Fehler korrigieren und lernen zu können. All dies wird nicht gefördert, wenn Politikerinnen und Politiker andauernd im Scheinwerferlicht einer politisch aktiven (aber häufig nur Einzelinteressen verfolgenden) Öffentlichkeit stehen.

Neue Experimente mit deliberativer Demokratie, die für die Schaffung neuer oder die Verbesserung bestehender Foren des Austausches stehen, sind denn auch für die Schweiz von großem Interesse. Sie zielen darauf, neue oder bessere Möglichkeiten für Debatten zwischen Bürgerinnen und Bürgern und ihren Vertreterinnen und Vertretern zu schaffen und der Bevölkerung zu erlauben, Anliegen und Empfehlungen zu formulieren sowie Pläne und Visionen zu entwickeln. Wegleitend hat dabei zu sein, einen Austausch von Ideen zu ermöglichen, der möglichst ohne Zeit-, Profilierungs- und Anpassungsdruck erfolgt. Dies setzt in der Regel voraus, dass an den Foren keine Entscheide gefällt, sondern Bedürfnisse geklärt und Prioritäten gesetzt werden. Gerade die Tatsache, dass deliberative

98 Vgl. UZH Digital Society Initiative, »Manifest für digitale Demokratie« <http://digital-manifest.ch/> (abgerufen am 5. Januar 2018).

99 Damian Meier, »Postulat 17.4017 – Die Chancen von ›Civic Tech‹ nutzen« (4. Dezember 2017) www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20174017 (abgerufen am 5. Januar 2018).

Foren die bestehenden Behörden und Volksrechte ergänzen und nicht ersetzen, erlaubt es, deren Beschränkungen zu überwinden: Bürgerforen müssen sich nicht an die Grenzen der Gemeinwesen halten und können jene Personen beteiligen, die speziell interessiert oder von Entscheiden besonders betroffen sind. Sie können namentlich auch jugendliche Personen, die ausländische Bevölkerung, aber auch Vereine, Unternehmen und andere Akteure miteinbeziehen. Je breiter und offener diese Foren aufgestellt sind, umso eher wird der Turnverein-Demokratie vorgebeugt, bei der nur eine kleine engagierte Minderheit über eine unbeteiligte Mehrheit entscheidet.¹⁰⁰ Überlegenswert wäre auch, die Mitglieder dieser Foren zumindest teilweise durch Los zu besetzen, um Personen an der Mitbestimmung zu beteiligen, die sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht für Wahlen aufstellen lassen und sicherzustellen, dass alle Bevölkerungsgruppen informiert sowie konsultiert werden und an der politischen Meinungsbildung mitwirken.¹⁰¹ So ausgestaltet könnten neue Bürgerforen und andere Formen der Beteiligung einer breiten Bevölkerung zweifellos einen wesentlichen Beitrag zur Erneuerung, Erweiterung und Vertiefung der halbdirekten Demokratien der Schweiz leisten.

100 van der Heiden und Krummenacher, *Bringing the Backstage to the Front* (Fn. 90), 2 ff.; Daniel Kübler et al., »Teil 1: Demokratieprobleme in Schweizer Gemeinden/Vertiefung der Demokratie? Warum Schweizer Gemeinden neue Formen der Bürgerbeteiligung einführen« in Daniel Kübler und Oliver Dlabac, *Demokratie in der Gemeinde – Herausforderungen und mögliche Reformen* (Schulthess, 2015), 93, 103 f. und 108 f.

101 Vgl. David von Reybrouck, *Gegen Wahlen – warum Abstimmen nicht demokratisch ist* (Wallstein, 2016), mit zahlreichen Hinweisen auf historische und aktuelle Experimente mit Losverfahren; Gjon David und René Schuhmacher, »Ringens um Konsens kann gar nicht stattfinden - Streitgespräch zwischen Eva Maria Belser und Andreas Glaser«, (2017) 6 *plädoyer*, 6 ff.

Demokratiemodelle in den Autonomen Gemeinschaften Spaniens: Zwischen verfassungsrechtlicher Prägung und Pluralismus durch autonome Gestaltung

Karl Kössler

1. Einleitung

»Die Staatsform des spanischen Staates ist die parlamentarische Monarchie.« (Art. 1 Abs. 3 der spanischen Verfassung von 1978 – spanVerf) Diese kurze, wenngleich programmatische Bestimmung scheint unmissverständlich klarzustellen, dass das postfranquistische Spanien die wiedererrungene Demokratie vorwiegend als repräsentative Demokratie versteht, in welcher die Parlamentarier als Hauptakteure fungieren. In jedem Fall war diese Entscheidung 1978 eine ganz deutliche Absage an eine semi-direkte Demokratie auf mehreren Regierungsebenen, wie sie in der Schweiz insbesondere seit der Verfassungsrevision von 1874 besteht.¹ Im europäischen Vergleich steht Spanien damit eindeutig dem deutschen Modell näher, das bekanntlich ebenfalls eine Vorherrschaft der repräsentativen Demokratie und Parteiendemokratie vorsieht (Art. 20 und 21 deutsches Grundgesetz). Das berühmte Bonmot, dass direkte Demokratie eine »Prämie für jeden Demagogen«² darstelle, spiegelt schließlich nicht nur die Haltung vieler Schöpfer des deutschen Grundgesetzes wider. Ähnlich wie in Deutschland 1949, sollte die repräsentative Demokratie auch fast drei Jahrzehnte später in Spanien ein Bollwerk gegen einen Rückfall in diktatorische Zeiten bilden. Eine weitere Parallele zu Deutschland ist die starke Stellung der Parteien, die mit der Vorherrschaft der repräsentativen Demokratie natürlich in einem engen funktionalen Zusammenhang stehen. Unter dem Regime

1 Vgl. Zoltán T. Pállinger, »Direct Democracy in the Swiss Federation«, in Cristina Fraenkel-Haerberle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-level Democracies* (Brill, 2015), 253ff.

2 Theodor Heuss während der Beratungen im Parlamentarischen Rat 1948, zitiert nach Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien: Eine Einführung* (5. Aufl., Springer, 2010), 350.

von General Franco waren die Parteien hingegen noch als Gefahr für die staatliche Einheit und für effizientes Regieren gebrandmarkt worden.³

Dieser Beitrag setzt sich zum Ziel, die Grenzen der Dominanz der repräsentativen Demokratie auf der regionalen Ebene auszuloten. Die zentrale Frage ist folglich, inwieweit das 1978 verfassungsrechtlich verankerte nationale Demokratiemodell auf die Ebene der Autonomen Gemeinschaften (AG) durchschlug und nach wie vor durchschlägt. Dies erfordert zunächst einen kurzen Abriss jener demokratierelevanten und demokratieprägenden Bestimmungen der Spanischen Verfassung, welche das nationale Modell konstituieren (Abschnitt 2). Dieses bildet dann den notwendigen Hintergrund für die darauffolgende Analyse des Demokratiemodells (oder der voneinander abweichenden Modelle) der AG, wobei insbesondere die seit 2006 reformierten Autonomiestatute zu berücksichtigen sein werden (Abschnitt 3). Die Schlussfolgerungen fassen die Ergebnisse der Analyse zusammen und stellen diese in einen vergleichenden Kontext (Abschnitt 4).

Zuvor sind allerdings noch einige grundlegende Ausführungen zu gewissen zentralen Begriffen erforderlich. Für Abweichungen der AG vom verfassungsrechtlich geprägten nationalen Demokratiemodell sind deren Autonomiestatute von entscheidender Bedeutung. »Im Rahmen der vorliegenden Verfassung« bilden diese »die grundlegende institutionelle Norm der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft« (Art. 147 Abs. 1 spanVerf). Da die Autonomiestatute nicht nur inhaltliche Grenzen durch die Verfassung finden, sondern jedenfalls immer nach einem bilateralen Verhandlungsprozess vom spanischen Parlament per Organgesetz angenommen werden müssen (Art. 147 Abs. 3 spanVerf) wird kontrovers diskutiert, ob diese als »echte« Verfassungen gelten können. Die Qualifizierungen reichen von »secondary constitutional laws«⁴ und »quasi-konstitutionellen Normen«⁵ bis zu jenen, welche die Statute auf Grund der Rolle nationaler Institutionen

3 Vgl. Victor Ferreres Comella, *The Constitution of Spain: A Contextual Analysis* (Hart Publishing, 2013), 35.

4 Rosario Serra und Pablo Oñate, »The Reform of the Spanish Subnational Constitutions: Rules and Regulations and Political Contexts«, (June 2007) VII World Congress on Constitutional Law, 1, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/workshop11greece07/workshop11/Serra.pdf> (abgerufen am 03.01.2018).

5 César Colino, »Den spanischen Föderalismus vertiefen oder transformieren? Die neue Reformrunde und die Herausforderungen für den Autonomiestaat«, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2007* (Nomos, 2008), 385.

im Entscheidungsprozess als »not a true constitution«⁶ betrachten. Da jedoch eine solche Rolle in mehreren föderalen Systemen besteht,⁷ scheint dies eine Bezeichnung der Statute zumindest als Quasi-Verfassungen nicht auszuschließen. Entscheidend ist für das Thema dieses Beitrags, ob und inwieweit die AG Gestaltungsspielraum im Rahmen ihrer Statutsautonomie – oder »Quasi-Verfassungsautonomie« – besitzen und diesen Spielraum auch tatsächlich nützen, um vom nationalen Demokratiemodell abzuweichen.

Weitere grundlegende Ausführungen sind zum Begriff des Demokratie-modells notwendig, wie er im Rahmen dieses Beitrags verstanden wird. Dabei geht es um die individuelle Mischung von Instrumenten repräsentativer, direkter und partizipativer Demokratie. Erstere wurde von vielen Verfassungstheoretikern unmittelbar mit dem Konzept der liberalen Demokratie verknüpft⁸ und stellt auch heute aus empirischer Perspektive nach wie vor die »eigentliche Form der Demokratie« darstellt.⁹ Dennoch setzte sich im Lauf der Geschichte vielerorts die Ansicht durch, dass die repräsentative Demokratie einer Ergänzung bedarf. Dies geschah zunächst durch die Einführung der klassischen direktdemokratischen Instrumente wie Referendum und Volksinitiative und erst viel später durch Elemente der partizipativen Demokratie. Wenngleich letzterer Begriff in verschiedenen Verfassungsordnungen sowie in der theoretischen Literatur sehr unterschiedlich gebraucht wird, umfasst »partizipative Demokratie« im Rahmen dieses Beitrags sowohl deliberative Demokratie¹⁰ als auch partizipative Demokratie in einem engeren Sinn.¹¹ Wenngleich die oftmalige

6 Juan José Solozábal, »Spain: A Federation in the Making?«, in Joachim J. Hesse und Vincent Wright (Hrsg.), *Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems* (Oxford University Press, 1996), 247.

7 Vgl. Francesco Palermo und Karl Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law* (Hart Publishing, 2017), 265ff.

8 Vgl. Laurence Morel, »Referendum«, in Michel Rosenfeld and Andras Sajó (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2012), 502.

9 Ernst-Wolfgang Böckenförde, »Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie: Bemerkungen zu Begriff und Verwirklichungsproblemen der Demokratie als Staats- und Regierungsform«, in Georg Müller et al. (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel* (Helbing & Lichtenhahn, 1982) 301ff.

10 Vgl. etwa Andreas Føllesdal, »The Value Added by Theories of Deliberative Democracy: Where (not) to Look«, in Samantha Bosson and José Luis Martí (Hrsg.), *Deliberative Democracy and its Discontents* (Ashgate, 2006), 57ff.

11 Vgl. etwa Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (University of California Press, 1984).

Differenzierung zwischen diesen beiden Demokratiebegriffen Unterschiede hinsichtlich des Ursprungs und der Betonung von rationaler Deliberation bzw. breiter Partizipation zum Ausdruck bringt, haben deliberative Demokratie und »partizipative Demokratie« in einem engeren Sinn doch sehr viel gemeinsam.¹² Beide zielen auf eine Abschwächung der negativen Effekte des Mehrheitsprinzips ab, die auf eine Ja-oder-Nein-Entscheidung hinausläuft. Auch wenn diese letztendlich durch Parlamentarier oder in einem Referendum getroffen wird, soll die Einbeziehung in die Vorbereitung der Entscheidung und Deliberation eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz des Ausgangs fördern.

Aus der Sicht des Föderalismus ermöglicht die zuvor erwähnte »Quasi-Verfassungsautonomie« von Regionen häufig ein bis zu einem gewissen Grad abweichendes Demokratiemodell. Eine individuelle Mischung repräsentativer, direkter und partizipativer Demokratie kann dann der spezifischen politischen Kultur in einer Region entsprechen, wobei ein »*democratic background consensus*« auf dieser Ebene wohl auch leichter zu finden ist als auf der nationalen Ebene.¹³ Dass es in der Tat sehr unterschiedliche Präferenzen bezüglich des Mischverhältnisses der soeben genannten Demokratieformen geben kann, zeigen etwa die Kantone der Schweiz genauso wie die Regionen Italiens. Ob auch die spanischen AG in Abweichung vom nationalen Muster unterschiedliche Demokratiemodelle aufweisen, soll in diesem Beitrag erörtert werden.

2. Das nationale Demokratiemodell

2.1. Rechte und Prinzipien: Partizipation durch repräsentative Demokratie als Regelfall

Bezüglich des Demokratiemodells auf der nationalen Ebene ist es wichtig, zwischen Grundrechten und Prinzipien einerseits und konkreten Instrumenten andererseits zu unterscheiden. Als übergeordnetes Prinzip ist Bürgerbeteiligung, verstanden in einem sehr weiten Sinn, bereits am Anfang der Verfassung verankert: »Den öffentlichen Gewalten obliegt es ... die

12 Vgl. Karl Kössler, »Laboratories of Democratic Innovation? Direct, Participatory, and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities«, in Fraenkel-Haeblerle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation* (Fn. 1), 288f.

13 Vgl. Karl-Peter Sommermann, »Citizen Participation in Multi-Level Democracies: An Introduction«, in Fraenkel-Haeblerle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation* (Fn. 1), 4.

Teilnahme aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben zu fördern.« (Art. 9 Abs. 2 spanVerf) Diese allgemein gehaltene Bestimmung findet ihre Konkretisierung dann insbesondere in verschiedensten Grundrechten wie dem Recht auf Bildung (Art. 27) und der Gewerkschaftsfreiheit (Art. 28).

In Hinblick auf die grundrechtliche Dimension des nationalen Demokratiemodells stellt aber in jedem Fall Art. 23 Abs. 1 spanVerf die zentrale Bestimmung dar: »Die Bürger haben das Recht, an den öffentlichen Angelegenheiten direkt oder durch in periodischen, allgemeinen Wahlen frei gewählte Vertreter teilzunehmen.« Während hier auf den ersten Blick direkte und repräsentative Demokratie gleichrangig nebeneinander stehen, so ergibt eine systematische Interpretation dieses Grundrechts doch eine sehr eindeutige Tendenz zu letzterer Form der politischen Partizipation.¹⁴ Das spanische Verfassungstribunal betonte den zweidimensionalen Aufbau des Art. 23 Abs. 1 spanVerf, indem er die von dieser Bestimmung umfassten Instrumente der politischen Beteiligung ausdrücklich den beiden Kategorien der repräsentativen Demokratie bzw. direkten Demokratie zuordnete. Unter letztere subsumierte das Höchstgericht die verschiedenen Formen eines Referendums (*referéndum*),¹⁵ die Volksinitiative gemäß Art. 87 Abs. 3 spanVerf (*iniciativa popular*),¹⁶ die offenen Räte in den Gemeinden Art. 140 spanVerf (*concejo abierto*).¹⁷ Im Umkehrschluss bedeutet diese Zuordnung durch das Verfassungstribunal auch, dass alle in der taxativen Aufzählung fehlenden Instrumente nicht unter Art. 23 Abs. 1 fallen, was zuweilen als eine zu restriktive Auslegung kritisiert wird.¹⁸ Dies betrifft insbesondere die in seit 2006 reformierten Autonomiestatuten verankerten Rechte auf administrative Partizipation.¹⁹

14 Für eine ausführliche Abhandlung vgl. Maria Reyes Pérez Alberdi, *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos* (Congreso de los Diputados, 2013).

15 STC 63/1987. Siehe unten 2.2.

16 STC 76/1994. Siehe unten 2.2.

17 STC 119/1995. Da sich dieser Beitrag auf die Demokratiemodelle der nationalen und regionalen Ebenen konzentriert, wird auf die lokale Ebene nicht eingegangen. Vgl. zum *concejo abierto* Luis Cosculluela Montaner, »El concejo abierto«, in Silvia Ballesteros Arribas et al. (Hrsg.), *Administración local* (La Ley, 2011), 363ff sowie zu Volksbefragungen in den Gemeinden Esther Martín Núñez, »The Referendum and Popular Consultations in the Autonomous State«, (2012) 4 *Perspectives on Federalism* 150.

18 Vgl. Josep Maria Castellà Andreu, *Los derechos constitucionales de participación política en la administración pública* (Cedecs, 2001), 203.

19 Siehe 3.2.

Darüber hinaus stellte das Verfassungstribunal in derselben grundlegenden Entscheidung auch fest, dass Partizipation gemäß Art. 23 Abs. 1 »normalerweise durch gewählte Vertreter und nur *ausnahmsweise* direkt durch das Volk selbst ausgeübt wird.«²⁰ Diese Doktrin des außergewöhnlichen Charakters der direkten Demokratie hat sich seitdem gefestigt. In einem Urteil 2008 in Bezug auf das Baskenland bekräftigte das Verfassungstribunal abermals, dass »in unserem System der repräsentativen Demokratie ... die direkte Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten auf jene Fälle beschränkt ist, in denen die Verfassung dies ausdrücklich vorsieht ... oder dies, ebenfalls ausdrücklich vorgesehen, durch die Vertretung des souveränen Volkes (das spanische Parlament oder eine seiner Kammern) zugelassen wird ... [Die repräsentative Demokratie] wird ergänzt durch bestimmte Instrumente direkter Demokratie, die gemäß der Verfassung die repräsentative Demokratie nicht abwerten oder ersetzen dürfen, sondern diese stützen müssen.«²¹

2.2. Instrumente: Formen direkter Demokratie am Gängelband der Regierung

Über Grundrechte und Prinzipien hinaus wird das nationale Demokratiemodell insbesondere von den konkreten Instrumenten der politischen Partizipation geprägt. Gemäß dem bereits kurz erwähnten Art. 87 Abs. 3 spanVerf regelt ein Organgesetz²² die Formen der Durchführung und die Voraussetzungen der Volksinitiative zur Einreichung von Gesetzesvorlagen. Dieses Organgesetz wurde schließlich 1984 verabschiedet,²³ was durch den politischen Kontext einer sich damals gerade (ver)festigenden Parteienherrschaft auf eine sehr restriktive Weise erfolgte.²⁴ Die Präambel dieses konkretisierenden Rechtsakts begründete dies, ähnlich dem obigen Heuss-Zitat, damit, dass nach den »aus der Geschichte zu ziehenden Lehren direkte Willensäußerungen des Volkes sehr leicht demagogischen Manipulationen den Weg bereiten können.« Zwar wurde die Volksinitiative mit einem Organgesetz 2006 durch die Streichung einiger Ungültigkeitsgründe und die

20 STC 119/1995, FJ 3. Übersetzung und kursive Hervorhebung durch den Autor.

21 STC 103/2008, FJ 2. Siehe unten 2.2.

22 Organgesetze erfordern die Zustimmung einer absoluten Mehrheit der Mandatare im Abgeordnetenhaus (Art. 81 spanVerf).

23 Organgesetz Nr. 3 vom 26. März 1984.

24 Vgl. Nicolás Pérez-Sola, »Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular«, (1994) 84 *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* 481.

Erleichterung der Unterschriftensammlung (z.B. längerer Zeitraum und elektronische Unterschriften) reformiert,²⁵ dennoch bildet die geltende rechtliche Regelung aber nach wie vor ein sehr enges Korsett.

Bereits auf Grund von Art. 87 Abs. 3 spanVerf ist jedenfalls eine Mindestzahl von 500 000 beglaubigten Unterschriften notwendig. Im Vergleich zur berühmten Volksinitiative auf Total- bzw. Teilrevision der Bundesverfassung in der Schweiz (Art. 138 und 139 der schweizerischen Verfassung), die 100 000 Unterschriften erfordert, scheint die Mindestzahl im Fall Spaniens proportional zur jeweiligen Gesamtbevölkerung nicht exorbitant hoch zu sein. Dabei ist jedoch auch zu beachten, dass Art. 87 Abs. 3 spanVerf im Gegensatz zu den genannten schweizerischen Beispielen nicht eine Verfassungsinitiative, sondern eine einfache Gesetzesinitiative betrifft. In Bezug auf Gesetzesinitiativen sieht etwa der vergleichbare Art. 71 Abs. 2 der italienischen Verfassung vor, dass die Unterschriften von lediglich 50 000 Wählern genügen.

Dennoch liegt die Krux der spanischen Volksinitiative in anderen, weit gravierenderen Schwachstellen. Art. 87 Abs. 3 spanVerf legt ausdrücklich fest, dass eine Volksinitiative in Steuersachen, internationalen Fragen sowie bezüglich des Begnadigungsrechts unzulässig ist, womit die Einschränkungen des aufhebenden Referendums gemäß Art. 75 der italienischen Verfassung beinahe wortgleich übernommen wurden.²⁶ Außerdem ist eine Volksinitiative auch bezüglich weiterer organsgesetzlich zu regelnder Materien unzulässig. Insbesondere der letzte Ausschlussgrund ist schwerwiegend und von großer Tragweite, da die spanische Verfassung Organgesetzen sehr breiten Raum gibt und diese viele Inhalte von besonderer Bedeutung betreffen.²⁷ Auch wenn sich dies nicht explizit in den Ausschlussgründen des Art. 87 Abs. 3 spanVerf findet, so ist durch die Konzeption als Gesetzesinitiative auch die Anregung von Verfassungsänderungen nicht möglich. Volksinitiativen mit so weitreichenden Folgen wie etwa jene, die 2002 in der Schweiz zur Entscheidung über den Beitritt zu den Vereinten Nationen führte, wären also jedenfalls unzulässig.

25 Organgesetz Nr. 4 vom 26. Mai 2006.

26 Vgl. Víctor Cuesta-López, »The Spanish Agenda Initiative and the Reform of its Legal Regime: A New Chance for Participatory Democracy?«, in Maija Setälä und Theo Schiller (Hrsg.), *Citizens' Initiatives in Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens* (Palgrave Macmillan, 2012), 198.

27 Wichtige Organgesetze sind etwa folgende: LOFCA (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*), LOAPA (*Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico*), LOREG (*Ley Orgánica de Régimen Electoral General*) und nicht zuletzt auch die Autonomiestatute.

Eine weitere starke Einschränkung der Wirksamkeit der Volksinitiative bildet die Möglichkeit einer Mehrheit im Abgeordnetenhaus (*Congreso de los Diputados*), die Gesetzesvorlage nicht zu berücksichtigen. In der Tat lehnte die erste Kammer des spanischen Parlaments bisher die Beratung fast aller Volksinitiativen ab. Eine Ausnahme bildete lediglich eine Vorlage zur Regelung der Kostentragung innerhalb von Wohnungseigentümergeinschaften. Selbst in diesem Ausnahmefall ging die Initiative aber nur teilweise vom Volk aus, zumal zwei Parlamentsfraktionen ebenfalls Gesetzesentwürfe zum Thema eingebracht hatten und diese drei Vorlagen gemeinsam debattiert wurden.²⁸

Neben der Volksinitiative trifft die spanische Verfassung mit verschiedensten Formen von Referenden eine weitere Richtungsentscheidung für das Demokratiemodell auf der nationalen Ebene. Dabei muss zwischen rechtlich unverbindlichen und verbindlichen Volksabstimmungen unterschieden werden. Ein Votum der letzteren Art kann insbesondere im Zuge von Verfassungsänderungen abgehalten werden, die im Normalfall Dreifünftel-Mehrheiten in beiden Kammern des spanischen Parlaments (Art. 167 Abs. 1 spanVerf) oder eine Drei-Viertel-Mehrheit im Abgeordnetenhaus bei gleichzeitiger absoluter Mehrheit im Senat erfordern (Art. 167 Abs. 2 spanVerf). Innerhalb von 15 Tagen nach der Annahme kann ein Zehntel der Mitglieder einer der beiden Kammern die Durchführung einer Volksabstimmung verlangen (Art. 167 Abs. 3 spanVerf). Bei einer Gesamtrevision oder Änderung von Bestimmungen gewisser besonders geschützter Titel der Verfassung muss sogar eine Drei-Viertel-Mehrheit beider Kammern vor ihrer Auflösung sowie nach ihrer sofortigen Neuwahl gegeben sein (Art. 168 Abs. 1–2 spanVerf). Überdies ist in diesem Fall eine Volksabstimmung obligatorisch und nicht nur auf Antrag von Parlamentariern abzuhalten (Art. 168 Abs. 3 spanVerf). Auch eine Lösung der gegenwärtigen Katalonienkrise mittels einer Verfassungsänderung, was von der sozialdemokratischen PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*) zuweilen vorgeschlagen wurde, müsste nach der letztgenannten erschwerten Prozedur erfolgen. Neben dem obligatorischen Referendum stellt diesbezüglich auch die Drei-Viertel-Mehrheit im spanischen Parlament eine praktisch unüberwindbare Hürde dar, umso mehr, da die dünner besiedelten Zentralregionen Spaniens nach dem geltenden Wahlrecht im Abgeordnetenhaus und noch stärker im Senat im Vergleich zu Katalonien und dessen

28 Vgl. Comella, *Constitution of Spain* (Fn. 3), 35f.

potenziellen Bündnispartnern wie das Baskenland überrepräsentiert sind.²⁹

Ein inhaltlich weitreichenderes Instrument als die Verfassungsreferenden gemäß Art. 167–168 spanVerf ist in Art. 92 spanVerf verankert. Diese Bestimmung erlaubt es dem spanischen Ministerpräsidenten nach Genehmigung durch eine absolute Mehrheit des Abgeordnetenhauses, »politische Entscheidungen von besonderer Tragweite« einer beratenden Volksabstimmung zu unterwerfen. Wie schon im Fall der Volksinitiative wird bezüglich der näheren normativen Ausgestaltung wiederum auf ein Organgesetz verwiesen.

Drei Punkte scheinen an dieser Stelle besonders bemerkenswert. Erstens hat das Referendum gemäß dem eindeutigen Wortlaut der Verfassungsbestimmung lediglich konsultativen Charakter. Demgegenüber ergibt ein europaweiter Vergleich, dass Referenden mit einer rechtsverbindlichen Entscheidung klar überwiegen und eine Reihe von Staaten überhaupt nur derartige Formen von Abstimmungen kennt.³⁰ Zweitens ist Art. 92 spanVerf so konstruiert, dass das Referendum einen *top-down*-Charakter hat. Die Initiative geht schließlich nicht vom Volk aus, sondern vom Ministerpräsidenten, der im Regelfall auch über die geforderte absolute Mehrheit im Abgeordnetenhaus verfügt. Dies kontrastiert wiederum insbesondere mit den vielen Volksabstimmungen in der Schweiz auf der nationalen, kantonalen und kommunalen Ebene, die gemäß Art. 138 und 139 der Schweizerischen Verfassung bzw. den jeweiligen Kantonsverfassungen auf Volksinitiativen zurückgehen. Dass das Referendum im spanischen Fall eine Regierungsinitiative darstellt, wurde durch die konkretisierende organgesetzliche Regelung 1980 noch zusätzlich verstärkt.³¹ Jener Rechtsakt rückt nämlich bezüglich der konkreten Verfahrensregeln die Regierungspartei(en) noch mehr ins Zentrum, sodass die Volksabstimmung gemäß Art. 92 spanVerf einer parteipolitischen »Rationalisierung«³² unterzogen wurde. Eine dritte Schwachstelle des Referendums betrifft die Einschränk-

29 Vgl. Andrés Boix Palop, »The Catalunya Conundrum, Part 2: A Full-Blown Constitutional Crisis for Spain« (*Verfassungsblog*, 27. September 2017) <https://verfassungsblog.de/the-catalunya-conundrum-part-2-a-full-blown-constitutional-crisis-for-spain/> (abgerufen am 11. April 2018).

30 Vgl. Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, *Referendums in Europe: An Analysis of the Legal rules in European States* (CDL-AD (2005)034), para 116-122. Die Studie unterscheidet zwischen rechtlich verbindlichen »*decision-making referendums*« und unverbindlichen »*consultative referendums*«.

31 Organgesetz Nr. 2 vom 18. Januar 1980.

32 Vgl. Pedro Cruz Villalón, »El referendum consultivo como modelo de racionalización constitucional«, in Pedro Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa, y*

kung, dass es sich, wiederum im Gegensatz etwa zur Schweiz, in keinem Fall auf konkrete Gesetze, sondern nur auf allgemeine politische Entscheidungen beziehen darf, die von besonderer Tragweite sein müssen. Die Beurteilung der Frage, was von besonderer Tragweite ist, obliegt natürlich der Regierung.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass Volksabstimmungen gemäß Art. 92 spanVerf extrem selten sind. Bisher erfolgte ein derartiges Votum lediglich zwei Mal, nämlich 1986 bezüglich der NATO-Mitgliedschaft Spaniens sowie 2005 hinsichtlich der Ratifizierung des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE). Während die Befürworter in beiden Abstimmungen die Oberhand behielten, lassen sich aus beiden Fällen wichtige Lehren in Bezug auf die zu Grunde liegenden politischen Dynamiken der Initiierung und Durchführung ziehen, die dem Ziel einer direktdemokratischen Sachentscheidung teilweise zuwiderliefen.

Beim Referendum zum VVE lässt sich die Regierungsinitiative auf externe Faktoren zurückführen.³³ Andere Mitgliedstaaten hatten zuvor ebenfalls Volksabstimmungen angekündigt, welche durch die bekannten Resultate in Frankreich und den Niederlanden letztendlich das Schicksal des Vertrags besiegelten, sodass auch Spanien diesen Weg einschlug. Neben der breiten Befürwortung durch die Regierung der PSOE und die PP (*Partido Popular*) als Opposition, unterstützte mit 76,3 Prozent auch eine große Mehrheit der Bevölkerung den Vertrag.

Im Fall der NATO-Mitgliedschaft hatte die sozialdemokratische PSOE als Oppositionspartei den Beitritt 1982 abgelehnt und eine Abstimmung über einen Austritt versprochen, später aber (teilweise) einen Richtungswechsel zu einer pro-NATO-Haltung vollzogen. Das Referendum 1986 wurde von Ministerpräsident Felipe González daher auch deshalb einberufen, um innerparteilichen Widerstand in seiner PSOE durch eine direkte Berufung auf den Volkswillen zu brechen.³⁴ Neben dieser Art von (partei)politischer Instrumentalisierung ist eine Strategie der Personalisierung eine zweite wichtige Lehre aus ebendieser Volksabstimmung. González hatte seine persönliche Popularität genutzt und die NATO-Entscheidung quasi in eine Vertrauensfrage hinsichtlich seiner Regierung umgedeutet. Die konkrete Sachentscheidung und der ihr vorangehende Deliberationsprozess wurde also massiv von persönlichen Motiven überlagert und beein-

otros estudios sobre la Constitución (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999), 255.

33 Vgl. Comella, *Constitution of Spain* (Fn. 3), 35f.

34 Vgl. Lawrence LeDuc, »Referendums and Deliberative Democracy« (International Political Science Association World Congress, Fukuoka, July 2006).

trächtig. Während sich dieses politische Kalkül beim NATO-Referendum auszahlte und entgegen der Prognosen letztlich 56,9 Prozent für die Mitgliedschaft stimmten, war eine ähnliche Personalisierung des italienischen Verfassungsreferendums 2016 durch Ministerpräsident Matteo Renzi bekanntlich nicht erfolgreich. Ein weiterer neuralgischer Punkt des NATO-Referendums, der auch in einem internationalen Vergleich der Referendumspraxis sehr kritisch beurteilt wurde, betraf den Wortlaut der Fragestellung.³⁵ Zumal das Wahlvolk über eine Mitgliedschaft »zu den von der Regierung festgelegten Bedingungen« abstimmen sollte, wurde die Debatte mehr auf nicht näher konkretisierte Bedingungen als die Mitgliedschaft selbst gelenkt und der Eindruck erweckt, dass Spanien diese Bedingungen unilateral festlegen könne. Diese politische Instrumentalisierung des unverbindlichen Referendums gemäß Art. 92 spanVerf scheint neben dem sehr engen rechtlichen Korsett dazu beigetragen zu haben, dass sich keine Referendumskultur entwickelte. Auch deshalb ist und bleibt das spanische Demokratiemodell auf der nationalen Ebene eindeutig von einer Vorherrschaft der repräsentativen Demokratie geprägt.

3. Demokratiemodelle in den Autonomen Gemeinschaften

3.1. Verfassungsrechtliche Vorgaben als Grenzen regionaler Demokratiemodelle

Was das Demokratiemodell, oder besser, die Demokratiemodelle in den AG betrifft, so ist vorauszuschicken, dass diese von zweierlei Einflüssen geprägt sind. Zum einen gibt es in einigen wenigen Fällen ganz konkrete verfassungsrechtliche Vorgaben. Zum anderen haben aber die Statute der AG auch Spielraum zur individuellen Gestaltung, der wiederum durch die verfassungsrechtlichen Vorgaben begrenzt wird.

1978 legte die Verfassung insbesondere fest, dass eine regionale Volksabstimmung jedenfalls bezüglich der Verabschiedung und der späteren Änderung der Statute gewisser AG abgehalten werden müsse (Art. 151 Abs. 1 und 152 Abs. 2 spanVerf). Dies betraf Katalonien, das Baskenland, Galizien und Andalusien, deren Statute zwar zu dieser zusätzlichen direktdemokratischen Legitimation verpflichtet wurden, aber dafür früher als jene ande-

35 Vgl. Stephen Tierney, *Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry* (Oxford University Press), 229.

rer AG mehr Zuständigkeiten übernehmen durften.³⁶ Dass Referenden in Bezug auf Statutsänderungen in der Praxis eine viel größere Bedeutung erlangten als die für Verfassungsreformen vorgesehenen Volksabstimmungen, zeigte sich insbesondere im Jahr 2006. Damals sprachen sich 73,9 Prozent der Wähler für das neue katalanische Autonomiestatut aus, welches dann aber bekanntlich vom Verfassungstribunal teilweise als verfassungswidrig aufgehoben bzw. verfassungskonform interpretiert wurde.³⁷ Der Gegensatz zwischen dieser Entscheidung des Wahlvolks und der Entscheidung einer höchstrichterlichen Instanz entwickelte sich daraufhin zu einer der Ursachen der gegenwärtigen Katalonienkrise.

Ein weiterer Verfassungsartikel ist von sehr großer aktueller Bedeutung. Gemäß Art. 149 Art. 1 Z. 32 spanVerf fällt nämlich die »Genehmigung der Einberufung einer Volksbefragung auf dem Wege des Referendums« in die ausschließliche Zuständigkeit des Staates, d.h. der Zentralregierung. Da diese Bestimmung auch auf Referenden der AG anwendbar ist, lässt sich an dieser Stelle der Bogen zu den Statuten als neben der Verfassung zweiten Bestimmungsfaktor der regionalen Demokratiemodelle schlagen.

3.2. Rechte und Prinzipien: Die reformierten Autonomiestatute und die Entdeckung partizipativer Demokratie

Bemerkenswert ist diesbezüglich der starke Kontrast zwischen den 1979 bis 1983 verabschiedeten ursprünglichen Statuten einerseits³⁸ und den ab 2006 reformierten Dokumenten andererseits. Erstere übernahmen weitgehend das kurz zuvor 1978 entworfene (vorwiegend repräsentative) nationale Demokratiemodell. Neben der Etablierung der repräsentativen Institutionen der AG und der Festlegung ihrer Kompetenzen, beides obligatorische Statutsinhalte gemäß Art. 147 Abs. 2 bzw. 152 Abs. 1 spanVerf, folgten die Statute weitgehend dem Muster der nationalen Verfassung. Viele

36 Zur Konstituierung der AG, vgl. Karl Kössler, *Multinationaler Föderalismus in Theorie und Praxis: Kompetenz- und finanzverfassungsrechtliche Aspekte der territorialen Self-Rule in Kanada, Belgien und Spanien* (Nomos, 2012), 165ff.

37 STC 31/2010. Für eine umfassende Analyse vgl. insbesondere die Sonderausgabe »Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d' autonomia de Catalunya de 2006« der *Revista catalana de dret public* (2010).

38 Vgl. Eduardo J. Ruiz Vieytes, »Federalism, Subnational Constitutional Arrangements, and the Protection of Minorities in Spain«, in G. Alan Tarr, Robert F. Williams und Joseph Marko (Hrsg.), *Federalism, Subnational Constitutions and Minority Rights* (Praeger, 2004), 142.

von ihnen verankerten vergleichbar dem schon erwähnten Art. 9 Abs. 2 spanVerf Bürgerbeteiligung als sehr allgemeines Prinzip für die öffentlichen Gewalten,³⁹ regelten in ähnlicher Weise das regionale Wahlrecht und gaben direktdemokratischen Instrumenten nur wenig Raum.⁴⁰

Im Gegensatz dazu sprechen die reformierten Statute die Themen Partizipation und Demokratie deutlich expliziter und umfassender an. Dies ist wohl einerseits auf einen globalen Wandel des politischen Zeitgeists zurückzuführen, andererseits aber auch in einer tiefer liegenden Unzufriedenheit mit dem bestehenden Demokratiemodell begründet. Es überrascht daher kaum, dass die neuen Statute, vor allem jene Kataloniens und der Balearischen Inseln, über die vier höchsten Werte der Rechtsordnung gemäß des Art. 1 Abs. 1 spanVerf hinaus (Freiheit, Gerechtigkeit, Gleichheit und politischer Pluralismus) als Werte Demokratie und Partizipation nennen.

Darüber hinaus verankern fast alle reformierten Statute der AG ein Recht auf Partizipation. Abgesehen davon, dass sie sich dabei auf den zuvor erwähnten Art. 23 spanVerf berufen,⁴¹ sind diese Regelungen im Sinne der autonomen Gestaltungsfreiheit sehr unterschiedlich und folgen drei grundsätzlich verschiedenen Ansätzen.⁴² Neu war im Vergleich zu den alten Statuten insbesondere, dass man nun bezüglich der Ergänzung der repräsentativen Demokratie einem dualen Ansatz folgt und unter Partizipation neben den klassischen direktdemokratischen Instrumenten der Volksinitiative und des Referendums auch partizipative Demokratie im in der Einleitung dargelegten Sinn subsumierte.

3.3. Instrumente: Der statutarische Dualismus von Formen direkter und partizipativer Demokratie

In Bezug auf die neuen Instrumente partizipativer Demokratie, welche bis zu diesem Zeitpunkt in Spanien keinerlei Tradition aufgewiesen hatte, sind etwa verschiedene Formen der konsultativen Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess in den AG zu nennen. Solche waren zuvor bestenfalls in einigen parlamentarischen Geschäftsordnungen vorgesehen und wurden

39 Siehe oben 2.1.

40 Für einen Überblick zu den relevanten Bestimmungen in den alten Statuten, vgl. Maria Reyes Pérez Alberdi, »Democracia representativa y participación ciudadana en España« (2014) 10 *federalismi.it* 1, 11.

41 Siehe oben 1.

42 Vgl. Reyes Pérez Alberdi, »Democracia representativa« (Fn. 40), 11f.

nun auf die Statutsebene gehoben.⁴³ Noch mehr Raum wird jedoch Instrumenten der administrativen Partizipation eingeräumt, die in Bezug auf gewisse Verwaltungsentscheidungen Informations- und Teilhaberechte garantieren.⁴⁴ Zwar sehen einzelne AG wie Aragon, deren Statut dem Thema Bürgerbeteiligung besonders viel Raum gibt,⁴⁵ ein allgemeines Recht auf administrative Partizipation vor (Art. 15 Abs. 2 des Statuts von Aragon). Im Normalfall ist diese Form von Beteiligung aber im Rahmen des in vielen Statuten verankerten Rechts auf gute und effiziente Verwaltung geregelt.⁴⁶ Diese legislative Vorgangsweise bringt klarer das Verständnis des Verfassungstribunals zum Ausdruck, welches grundlegend zwischen politischer und administrativer Partizipation unterscheidet.

Diese Differenzierung ist von fundamentaler Bedeutung, weil die ständige Judikatur Rechte vor der Verwaltung, wie bereits angedeutet, nicht unter Art. 23 spanVerf subsumiert⁴⁷ und diesen seit einer bedeutenden Entscheidung zum Statut Valencias 2007 eine Anerkennung als unmittelbar anwendbare subjektive Rechte verweigert.⁴⁸ Administrative Beteiligungsrechte werden, wie etwa auch soziale Rechte, lediglich als Leitprinzipien (*principios rectores*) betrachtet und erfordern zur Erlangung des Status von subjektiven Rechten noch ausführende Akte der einfachen Gesetzgebung durch die AG. Andere statutarische Partizipationsrechte als jene im Verwaltungsbereich sind hingegen gemäß diesem Urteil sehr wohl als subjektive Rechte zu verstehen, da sie mit dem obligatorischen Statutsinhalt der institutionellen Organisation der Regionen (Art. 147 Abs. 2 lit. c und 152 Abs. 1 spanVerf) in einem direkten Zusammenhang stehen. Die-

43 Vgl. María Jesús Larios Paterna, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley* (Congreso de los Diputados, 2003), 267ff.

44 Vgl. Enriqueta Expósito Gómez und Josep Maria Castellà Andreu, «Los derechos políticos y ante la Administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña», in Josep Maria Castellà und Enriqueta Expósito Gómez (Hrsg.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía* (Atelier, 2009), 85ff.

45 Das Statut von Aragon garantiert recht detailliert Teilhaberechte unterschiedlichster Kategorien von Individuen (Senioren, Immigranten, etc.) und Vereinigungen (Konsumentenschutzvereine, etc.). Vgl. Sergio Castel Gayan, »Civil participation policy and democratic innovation in the autonomous community of Aragon«, (2012) 4 *Perspectives on Federalism* 230, 234.

46 Vgl. Josep Maria Castellà Andreu, »Estatutos reformados y participación ciudadana: De la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional«, in Yolanda Gómez Sánchez et al. (Hrsg.), *Constitución y democracia: ayer y hoy* (UNED, 2012), 3617.

47 Siehe oben 2.1.

48 STC 247/2007, FJ 15. Für eine Analyse dieser Entscheidung, vgl. Palermo und Kössler, *Comparative Federalism* (Fn. 7), 341.

ser Unterscheidung folgte 2010 auch das berühmte Urteil zum katalanischen Statut,⁴⁹ ohne dabei jedoch ausdrücklich und klar festzulegen, welche der verankerten Rechte subjektive Rechte und welche bloß Leitprinzipien darstellen.

Wie eingangs erwähnt, beinhalten die reformierten Autonomiestatute als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie ein duales System mit Instrumenten sowohl der partizipativen als auch der direkten Demokratie. Letztere hatten als traditionelle Instrumente bereits in den ursprünglichen Fassungen Berücksichtigung gefunden hatten. Die Frage ist auch diesbezüglich, inwieweit die Regelungen in den Statuten und ausführenden Gesetzen zu regionalen Volksinitiativen und Referenden Ausdruck eines autonomen Gestaltungswillens sind oder dem nationalen Muster folgen. Hinsichtlich der Volksinitiative ist zunächst noch einmal darauf hinzuweisen, dass das 1984 auf der Basis von Art. 87 Abs. 3 spanVerf verabschiedete Organgesetz die Materie in einer ziemlich restriktiven Art regelte.⁵⁰ Im Allgemeinen passte sich die Gestaltung dieses Instruments in den AG den organgesetzlichen Vorgaben an, was wohl über das Gebot der institutionellen Homogenität (Art. 152 Abs. 1 spanVerf) hinausgeht und als »*clear symptom of legislative apathy*«⁵¹ kritisiert wurde.

Abweichungen, wenn auch relativ geringfügige, betreffen aber zum Beispiel die Regelungen bezüglich der Unterschriftensammlung. Während Art. 1 des Organgesetzes von 1984 eine Einschränkung auf mindestens 18-jährige spanische Bürger festschreibt, sind gemäß Art. 2 eines katalanischen Gesetzes von 2006⁵² auch dauerhaft ansässige Ausländer sowie Jugendliche mit einem Mindestalter von 16 Jahren zur Unterschrift berechtigt. Die geforderte Mindestanzahl an Unterschriften für eine regionale Volksinitiative variiert recht stark zwischen 0,7 Prozent des Elektorats in Galizien und 5 Prozent in Extremadura, wobei das bekanntlich verfassungsrechtlich festgelegte Minimum von 500 000 für nationale Initiativen⁵³ einem Anteil von 1,5 Prozent entspricht.⁵⁴ Was die thematischen Einschränkungen betrifft, so sehen die regionalen Bestimmungen, ähnlich den verfassungsrechtlichen und organgesetzlichen Vorgaben für die nationale Ebene, bestimmte ausgeschlossene Inhalte vor. Typischerweise betreffen die Ausschlussgründe Gesetzesinitiativen in Bezug auf die Institutio-

49 STC 31/2010.

50 Organgesetz Nr. 3 vom 26. März 1984. Siehe oben 2.2.

51 Cuesta-López, »Spanish Agenda Initiative« (Fn. 26), 195.

52 Gesetz Nr. 1 vom 16. Februar 2006.

53 Siehe oben 2.2.

54 Vgl. Cuesta-López, »Spanish Agenda Initiative« (Fn. 26), 197.

nen, das Wahlsystem, den Gesetzgebungsprozess in den AG sowie die Volksinitiative selbst.⁵⁵ Katalonien lässt diesbezüglich abermals etwas mehr Partizipation zu, indem 300 000 Bürger im Gegensatz zu allen anderen Regionen eine Reform des Autonomiestatuts initiieren können (Art. 222 Abs. 1a und Art. 223 Abs. 1a des katalanischen Statuts).

Lenkt man den Blick von der rechtlichen Regelung der Volksinitiative in den AG auf deren Umsetzung in der Praxis, so treten einige regionale Besonderheiten zu Tage. Der größte Teil der Volksinitiativen entfällt eindeutig auf die Kanarischen Inseln, wobei sich mehrere Erklärungsmuster anbieten.⁵⁶ Abgesehen von einer eventuell besonders aktiven demokratischen Kultur in dieser Autonomen Gemeinschaft fällt auf, dass dort die Hemmschwelle für die Unterschriftensammlung mit 1 Prozent der Wahlbevölkerung besonders niedrig angesetzt ist. Ein weiterer Faktor scheint der positive Anreiz einer relativ hohen Erfolgsrate zu sein, zumal auf den Kanarischen Inseln auch vergleichsweise viele Volksinitiativen zur parlamentarischen Beratung angenommen wurden. Dies steht in starkem Kontrast zur, wie schon erwähnt, lediglich einmaligen parlamentarischen Debatte einer solchen Initiative auf der nationalen Ebene.⁵⁷ In der Tat scheint ganz allgemein die hohe Ablehnungsrate durch die jeweilige gesetzgebende Versammlung ein wichtiger Grund dafür zu sein, dass die Volksinitiative national und in vielen AG ein relativ zahnloses Instrument bleibt.⁵⁸ Andere Faktoren wie der Ausschluss einer Vielzahl an Materien sowie die Nichterreichung der Mindestanzahl an Unterschriften könnten hingegen durch Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen sehr wohl beeinflusst werden. Nur machten die AG von ihrem Gestaltungsspielraum bisher kaum Gebrauch.

Neben der Volksinitiative stellen Formen von Volksbefragungen (*consultas populares*) das zweite erwähnenswerte Instrument der direkten Demokratie dar, dem in den reformierten Statuten auch vergleichsweise mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird. Aus rechtstechnischer Perspektive wird vereinzelt ein (*vages*) Recht auf Einforderung einer Volksbefragung durch die Regionalregierung verbrieft (z.B. Art. 29 Abs. 6 des Statuts von

55 Vgl. Vicente José Cabedo-Mallol, »La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas: La necesaria reforma de su legislación«, (2009) 24 *Teoría y Realidad Constitucional* 455, 460.

56 Vgl. Comella, *Constitution of Spain* (Fn. 3), 36f; Cuesta-López, »Spanish Agenda Initiative« (Fn. 26), 204 und 208f.

57 Siehe oben 2.2.

58 Vgl. Victor Cuesta-López, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional* (Thomson-Civitas, 2008), 417f.

Katalonien), in den meisten Fällen aber eine Kompetenz der Autonomen Gemeinschaft bezüglich eines solchen Votums festgeschrieben. Einige Autonomiestatute verankern dabei eine exklusive regionale Kompetenz (z.B. Art. 122 des Statuts von Katalonien). Andere wiederum sehen eine mit dem Staat geteilte Zuständigkeit vor (z.B. Art. 50 Abs. 8 des Statuts von Valencia).⁵⁹ Für die meisten Kontroversen sorgte und sorgt jedoch die Frage, ob die so oft erwähnten vielgestaltigen Formen der Volksbefragung auch Referenden miteinschließen. Mehrere AG stellen ausdrücklich klar, dass letztere nicht umfasst sind (z.B. Art. 71 Abs. 27 des Statuts von Aragon). Art. 122 des katalanischen Statuts verankert allerdings recht kryptisch eine regionale Zuständigkeit in Bezug auf »Umfragen, öffentliche Anhörungen, Foren der Partizipation und jegliches anderes Instrument der Volksbefragung mit Ausnahme der Bestimmungen des Art. 149 Abs. 1 Z. 32 spanVerf.« Entscheidend ist folglich die Interpretation dieses bereits angesprochenen Verfassungsartikels demzufolge die »Genehmigung der Einberufung einer Volksbefragung auf dem Wege des Referendums« eine ausschließliche Kompetenz der Zentralregierung darstellt.

Zu ebendiesem Thema nahm das Verfassungstribunal 2008 in Bezug auf das Baskenland Stellung. Nachdem der Entwurf für ein reformiertes Statut (»Plan Ibarretxe«), das eine »libre asociación« zwischen dem Baskenland und Spanien vorgesehen hatte, 2005 im Abgeordnetenhaus wegen Bedenken bezüglich der Verfassungsmäßigkeit dieses Modells gescheitert war, wurde für 2008 eine nicht-verbindliche Volksbefragung (*consulta popular*) anberaumt. Zur Abstimmung kam dabei die Frage, ob »die baskischen Parteien, ohne Ausnahme, einen Verhandlungsprozess initiieren sollen, um eine demokratische Vereinbarung über das Recht des baskischen Volkes zur Entscheidung über seinen politischen Status zu erreichen, und diese Vereinbarung vor 2010 einem Referendum unterworfen werden soll.« Das Verfassungstribunal stellte jedoch fest, dass Art. 149 Abs. 1 Z. 32 spanVerf auch für eine rechtlich nicht verbindliche Abstimmung die Genehmigung der Einberufung durch die Zentralregierung voraussetze und darüber hinaus die gesamte Regelung des Rechtsinstituts des Referendums in die nationale Zuständigkeit falle.⁶⁰ In seiner berühmten Entscheidung zum katalanischen Statut berief sich das Verfassungstribunal zwei Jahre später auf

59 Vgl. Josep Maria Castellà Andreu, »Principles, Rights and Participatory Institutions in the Reformed Statutes«, (2012) 4 *Perspectives on Federalism* 20, 30ff.

60 STC 103/2008. Für eine ausführliche Analyse dieses Urteils, vgl. Alberto López-Basaguren, »Sobre referéndum y Comunidades Autónomas. La ley vasca de la »consulta« ante el Tribunal Constitucional«, (2009) 9 *Revista d'Estudis Autònomic i Federals* 202, 202ff.

diese Doktrin und schränkte somit den zuvor angesprochenen Art. 122 des Statuts von Katalonien massiv ein.⁶¹ Das Thema Volksbefragung beherrscht natürlich auch die gegenwärtige Katalonienkrise. Nachdem das spanische Parlament die Genehmigung eines Referendums abgelehnt hatte, hielt die katalanische Regierung am 9. November 2014 unilateral und entgegen einer einstweiligen Verfügung des Verfassungstribunals eine Volksbefragung zur Unabhängigkeit ab, welche daraufhin für verfassungswidrig erklärt wurde.⁶² Ein ähnliches Wechselspiel zwischen dem Höchstgericht und der katalanischen Regierung fand bekanntlich in den Folgejahren bis zum Unabhängigkeitsvotum am 1. Oktober 2017 statt.⁶³

Abseits der soeben erörterten Kontroverse rund um Volksbefragungen der AG, rechtlich gesprochen also um das Verhältnis zwischen Art. 149 Abs. 1 Z. 32 spanVerf und den jeweiligen Statutsbestimmungen, etablierten die reformierten Autonomiestatute in einem spezifischen Bereich sehr wohl verbindliche regionale Referenden. An dieser Stelle muss noch einmal in Erinnerung gerufen werden, dass für Statutsänderungen in Katalonien, dem Baskenland, Galizien und Andalusien seit jeher eine Volksabstimmung direkt auf Grund der Verfassung vorgesehen war (Art. 151 Abs. 1 und 152 Abs. 2 spanVerf). Mit ihren 2006–2011 reformierten Statuten führten Valencia, Aragon und Extremadura dieses Votum zu Änderungen ihrer Quasi-Verfassungen selbst ein, wenngleich nicht als obligatorisch. In Valencia kann die Abstimmung etwa im Fall einer bloßen Kompetenzerweiterung entfallen (Art. 81 Abs. 5 des Statuts), während sie in den beiden anderen AG nur auf Antrag einer Zwei-Drittel-Mehrheit des Regionalparlaments abgehalten wird (Art. 115 Abs. 7 des Statuts von Ara-

61 STC 31/2010, FJ 69. Für nähere Details, vgl. Josep Maria Castellà Andreu, «Las consultas populares en la Sentencia 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», in Enrique Álvarez Conde und Cecilia Rosado Villaverde (Hrsg.), *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña* (IDP, 2011), 197ff.

62 STC 31/2015 und STC 32/2015.

63 Für einen Überblick über die Ereignisse bis 2017, vgl. Andrés Boix Palop, »The Catalunya Conundrum, Part 1: How Could Things Come to Such a Pass?« (*Verfassungsblog*, 26. September 2017) <https://verfassungsblog.de/the-catalunya-conundrum-part-1-how-could-things-come-to-such-a-pass/> (abgerufen am 11. April 2018); Victor Ferreres Comella, »The Catalan Secessionist Movement and Europe – Remarks on the Venice Commission’s Opinion 827/2015« (*Verfassungsblog*, 22. März 2017) <https://verfassungsblog.de/the-catalan-secessionist-movement-and-europe-remarks-on-the-venice-commissions-opinion-8272015/> (abgerufen am 11. April 2018).

gon bzw. Art. 91 Abs. 2 des Statuts von Extremadura).⁶⁴ Die Entscheidung des Verfassungstribunals zum katalanischen Statut 2010 betrachtete diese Referendumsbestimmungen in einem *obiter dictum* als verfassungskonform. Es bestätigte damit, dass sie als Teil der Kompetenz zur Regelung des Verfahrens von Statutsänderungen gemäß Art. 147 Abs. 3 spanVerf ganz eindeutig in den Bereich der regionalen Autonomie fallen.⁶⁵

4. Schlussfolgerungen

*[D]emocracy is an endless journey, and, therefore, it may be more appropriate to speak, not so much about total democracy, but about the democratic route, that is, a progressive evolution of political systems to meet citizens' demands for participation.*⁶⁶

Im Sinne dieses dynamischen Verständnisses des Zusammenhanges zwischen Demokratie und Partizipation führte die »Route der Demokratie« in Spanien seit 1978 ganz eindeutig in die Richtung von mehr direkter Bürgerbeteiligung in verschiedensten Formen. Dieser allgemeine Befund wird häufig – zumindest teilweise – auf einen Trend zur Politikverdrossenheit zurückgeführt, der als *desafección política* Eingang in das gängige politische Vokabular gefunden hat, aber natürlich kein auf ein einzelnes Land beschränktes Phänomen darstellt.⁶⁷ Unter anderem wird diese Unzufriedenheit auch darauf zurückgeführt, dass das seit 1978 herrschende vorwiegend repräsentative Demokratiemodell im Sinne des obigen Zitats die veränderten Ansprüche der Bürger an die erstrebenswerten Formen politischer Partizipation nicht mehr gerecht wird und dieses Modell daher einer Ergänzung bedarf.⁶⁸

Diese Suche nach einer, wenn nicht idealen, so doch besseren Mischung zwischen repräsentativer, direkter und partizipativer Demokratie und – auf einer tieferliegenden Ebene – nach der Identität von Demokratie im

64 Serra und Oñate, »The Reform of the Spanish Subnational Constitutions« (Fn. 4).

65 STC 31/2010, FJ 147.

66 Daniele Archibugi, »Principles of Cosmopolitan Democracy«, in Daniele Archibugi, David Held und Martin Köhler (Hrsg.), *Re-Imagining Political Community* (Polity Press, 2000), 200.

67 Vgl. Gerry Stoker, »The Rise of Political Disenchantment«, in Colin Hay (Hrsg.), *New Directions in Political Science: Responding to the Challenges of an Interdependent World* (Palgrave Macmillan, 2010), 43ff.

68 Vgl. Rafael Rubio Núñez, »La guerra de las democracias«, (2007) 16 *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 79, 79ff.

21. Jahrhundert kommt global insbesondere auch in den unzähligen »Bindestrich-Demokratiebegriffen« der letzten Jahre zum Ausdruck. Begriffe wie »*post-democracy*«, »*audience-democracy*« oder »*unpolitical democracy*« sind nur einige Beispiele unter vielen.⁶⁹ Die nicht nur auf Spanien beschränkte Identitätskrise der Demokratie ist vielmehr in großem Ausmaß gewissen strukturellen Veränderungen geschuldet. Eine Bürgerschaft, die über die letzten Jahrzehnte von einem tendenziell breiteren Zugang zu Bildung und Information profitierte, ist durch »kognitive Mobilisierung«⁷⁰ immer weniger gewillt, politische Entscheidungen ausschließlich gewählten Repräsentanten zu überlassen. Ein weiterer bedeutender struktureller Faktor ist die steigende Komplexität von Entscheidungen, zurückgeführt auf eine »*explosion of fact*«.⁷¹ Diese Komplexität ist von gewählten Vertretern allein schwer zu bewältigen und erfordert die Einbeziehung von Bürgern in demokratische Prozesse, aber auch von kollektiven privaten Akteuren wie Interessensvertretungen, Expertengruppe und NGOs.

In Bezug auf beide Formen der Ergänzung der repräsentativen Demokratie, d.h. direkte und partizipative Demokratie, kann ein föderales System insofern von Vorteil sein, als es die kleinräumige Anwendung ihrer Instrumente auf einer regionalen Ebene ermöglicht.⁷² Dieses in anderen Ländern sehr wohl ausgeschöpfte Potenzial wird in Spanien jedoch nur in ziemlich geringem Ausmaß realisiert. Wie dieser Beitrag zeigt, wird die seit 1978 auf der nationalen Ebene etablierte Vorherrschaft der repräsentativen Demokratie auf der regionalen Ebene kaum gebrochen. Die Tatsache, dass die AG zwar Ansätze eigener Demokratiemodelle aufweisen, aber nicht viel mehr, scheint verschiedenen Faktoren geschuldet zu sein.

Erstens bilden die spanische Verfassung und die auf ihrer Basis getroffenen organsgesetzlichen Regelungen teilweise ein sehr enges rechtliches Korsett. Die besten Beispiele hierfür sind wohl Art. 87 Abs. 3 spanVerf zur Volksinitiative i.V.m. den Organgesetzen von 1984 und 2006 sowie Art. 149 Abs. 1 Z. 32 spanVerf zur staatlichen Zuständigkeit für die Genehmigung der Einberufung einer Volksbefragung auf dem Wege des Referen-

69 Zu diesen Begriffen vgl. Colin Crouch, *Post-Democracy* (Polity Press, 2004), 6; Bernard Manin, *The Principles of Representative Government* (Cambridge University Press, 1997), 223; Nadia Urbinati, *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People* (Harvard University Press, 2014), 81.

70 Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics* (Princeton University Press, 1977), 295ff.

71 Clifford Geertz, *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology* (Basic Books, 2000), 171.

72 Vgl. Palermo und Kössler, *Comparative Federalism* (Fn. 7), 117ff.

dums. Gerade am Fall der verschiedensten Formen von Volksbefragungen lässt sich aber ein zweiter limitierender Faktor erkennen. Schließlich zieht die ständige Rechtsprechung des Verfassungstribunals den AG enge Grenzen, indem sie auch hinsichtlich rechtlich nicht verbindlicher Abstimmungen sowohl die Genehmigung als auch die Regelung als nationale Zuständigkeit betrachtet.⁷³ Eine weitere auffallend restriktive Auslegung betrifft das in Art. 23 Abs. 1 spanVerf verankerte Recht auf Partizipation, zumal die taxative Aufzählung der unter diese Bestimmung fallenden Instrumente politischen Teilhabe insbesondere die in den seit 2006 reformierten Autonomiestatuten eingeführte administrative Partizipation nicht umfasst.⁷⁴ Ein dritter Grund dafür, dass es lediglich Ansätze eigener regionaler Demokratiemodelle gibt, liegt allerdings jenseits des zentralstaatlichen Einflusses durch verfassungs- und organsgesetzliche Vorgaben bzw. die Judikatur des Verfassungstribunals, nämlich bei den AG selbst. Die teilweise mangelnde Nutzung ihres autonomen Gestaltungsspielraums zeigt sich insbesondere am Beispiel der Volksinitiative, bei der die Regelungen der Regionen – in mehr oder weniger großem Ausmaß, aber doch weitgehend – jener auf der nationalen Ebene entspreche. Dass Demokratie in Spanien seit 1978, wie vielfach beanstandet, von einer gewissen Fortschrittsfeindlichkeit (*»inmovilismo«*)⁷⁵ geprägt ist und nach wie vor Parlaments- und Parteienherrschaft impliziert, ist also letztendlich nicht nur auf die Zentralregierung sondern auch auf die AG zurückzuführen.

73 STC 103/2008, STC 31/2010.

74 STC 119/1995, STC 247/2007, STC 31/2010.

75 Reyes Pérez Alberdi, »Democracia representativa« (Fn. 40), 2.

Italiens Regionen und deliberative Demokratie: Konzepte, Normenwerke, Anwendungsbeispiele

Elisabeth Alber

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der Entwicklungen des italienischen asymmetrischen Regionalismus wird insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten wiederholt die Frage diskutiert, wie sich in Italiens Politik und Gesellschaft die Vorstellung von Demokratie und ihrer Ausgestaltung auf regionaler Ebene verändert hat. Neben der Föderalisierung hat die direkte Legitimation der politischen Leader durch die Wählerschaft an Bedeutung gewonnen und zur Entwicklung regionalpolitischer Autonomieverständnisse beigetragen. Deliberative Demokratieverständnisse in Form von Bürgerbeteiligungsverfahren sind dabei nur bedingt in Regionalstatuten oder regionalen, organischen Normenwerken verfasst. Sie bleiben in der Praxis meist ein Desiderat und sind nur in wenigen Regionen ein systemimmanenter Teil regionaler Politikgestaltung.

Dieser Beitrag geht auf das Konzept der deliberativen Demokratie und die Institutionalisierung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren auf regionaler Ebene ein. Um die Relevanz des Konzepts und die bisher vereinzelt organischen Normenwerke im italienischen Regionalismus besser einordnen zu können, zeigen die Abschnitte 2 und 3 Grundsatzfragen zur Staatsstruktur Italiens und zur Rolle von Regionen auf. Laut derzeitigem Verfassungsgefüge sind letztere Dreh- und Angelpunkt im Regierungs- und Verwaltungssystem, da sie über zahlreiche sowie Kernkompetenzen verfügen. Anschließend geht Abschnitt 4 auf die Frage ein, inwiefern ein deliberatives Demokratieverständnis Bestandteil von Regionalstatuten (Abschnitt 4.2) ist und wie regionale, organische Normenwerke (Abschnitte 4.3) aussehen. Eine kontextuelle Begriffsdeutung, das heißt eine Erläuterung der Frage, warum im laufenden italienischen Sprachgebrauch partizipative Demokratie auch deliberative Partizipationsverfahren umfasst, wird zuvor in Abschnitt 4.1 vorgenommen. Anschließend widmet sich Abschnitt 5 der Anwendung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren zur Überarbeitung von Regionalstatuten. Insbesondere werden die Verfahren in den autonomen Provinzen Trento und Bozen analysiert (zwei Gebiets-

körperschaften, die zusammen die Sonderstatutsregion Trentino-Südtirol bilden). Abschnitt 5 zeigt auf, dass Italien trotz seiner schwachen bzw. *incomplete federality* (hierzu Abschnitt 3) nicht nur im Bereich der regionalen, organischen Normenwerke zur Regelung deliberativer Partizipationsverfahren, sondern auch im Bereich substaatlicher Verfahren des *participatory constitution-making* eine interessante Fallstudie darstellt. Abschnitt 6 rundet den Beitrag mit einem Fazit zur Instiutionalisierung deliberativer Partizipationsverfahren ab.

2. Der Verfassungsrahmen: Sonder- und Normalstatutsregionen

Die italienische Verfassung (itVerf) unterscheidet zwischen 20 Regionen: den 15 Regionen mit Normalstatut¹ stehen fünf Regionen mit Sonderstatut² gegenüber, die über eine weitaus größere Kompetenz- und Ressourcenausstattung verfügen, welche auch primäre, also ausschließliche Kompetenzen einschließt. Grundlegender Rechtsakt für jede der fünf autonomen Regionen ist das jeweilige Sonderstatut, welches Verfassungsrang besitzt und einerseits das Verhältnis der jeweiligen Region zum Staat (die Verteilung der Kompetenzen, die Finanzausstattung und die bilateralen Beziehungen), andererseits die interne Ordnung der jeweiligen autonomen Region regelt. Dies bedeutet zweierlei. Erstens, dass die Sonderstatuten der autonomen Regionen aus materieller Sicht die Grundgesetze der jeweiligen autonomen Gemeinschaft darstellen. Zweitens, dass die Sonderstatuten der autonomen Regionen aus formeller Sicht ein Rechtsakt des Staates sind, der nur mittels Verfassungsänderung gemäß Artikel 138 itVerf abgeändert werden kann – das heißt mittels einer Verabschiedung in doppelter Lesung in beiden Kammern des Parlaments in einem zeitlichen Abstand von mindestens drei Monaten.³ Dies ist ein Verfahren, das aufgrund der politischen Instabilität Italiens mühsam ist und auch Risiken

1 Die Regionen Piemont, Lombardei, Venetien, Ligurien, Emilia-Romagna, Toskana, Umbrien, Marken, Latium, Abruzzen, Molise, Kampanien, Apulien, Basilikata und Kalabrien verfügen über ein Normalstatut (*statuto ordinario*).

2 Friaul-Julisch Venetien, Sardinien, Sizilien, Trentino-Alto Adige/Südtirol und Aostatal/Vallée d'Aoste verfügen laut Art. 116 itVerf über besondere Formen und Arten der Autonomie gemäß Sonderstatuten. Die Region Trentino-Südtirol besteht aus den autonomen Provinzen Trient und Bozen (Art. 116 Abs. 2 itVerf), deren jeweilige umfassende Gesetzgebungs- und Verwaltungsautonomie unter dem gemeinsamen Dach der Region unterschiedlich ausdifferenziert ist.

3 Ein staatsweites Referendum, das bei Verfassungsänderungen verlangt werden kann, die mit lediglich einfacher Mehrheit in der zweiten Lesung verabschiedet

für die Beibehaltung bzw. Erweiterung der Alleinstellungsmerkmale von Sonderstatutsregionen birgt.⁴

Eingerichtet wurden die Sonderstatuten der autonomen Regionen Sizilien, Sardinien, Aostatal und Trentino-Südtirol mittels Abstimmung im Parlament im Zeitraum zwischen 1946-1948 (Friaul-Julisch Venetien im Jahr 1963).⁵ Die Statuten der anderen Regionen wurden hingegen erst im Jahr 1970 durch die damals erstmals gewählten Regionalparlamente selbst erarbeitet und nach der Überprüfung von Seiten des nationalen Gesetzgebers auf ihre Verfassungs- und Gesetzeskonformität per Regionalgesetz eingerichtet.⁶ Die fünf Sonderstatutsregionen, die im Sinn einer präventiven Strategie des Zentralstaates gegenüber separatistischen Tendenzen oder aufgrund des Vorhandenseins sprachlicher Minderheiten und internationaler Verpflichtungen eingerichtet worden waren, stellten folglich für lange Zeit die einzige Umsetzung der in der itVerf von 1948 festgeschriebenen Regionalautonomie dar. Sie verkörpern die erste Phase der Regionalisierung Italiens.

werden, ist bei einem statutsändernden Verfassungsgesetz ausgeschlossen (nicht zuletzt aufgrund des Minderheitenschutzes).

- 4 Dies trifft insbesondere für die Sonderstatutsregionen im Norden zu, welche ihre Handlungsspielräume, die aus den Statuten erwachsen, von Anfang an besser nutzen. Grundlegendes Instrument der Ausgestaltung kompetenzrechtlicher Handlungsspielräume von autonomen Regionen ist die Durchführungsbestimmung. Jede autonome Region verfügt über eine paritätisch von Vertretern des Staates und der Sonderstatutsregion besetzte Kommission, in der die Zuständigkeiten der jeweiligen autonomen Region näher definiert werden und die auch bei der Erweiterung einer Autonomie eine tragende Rolle spielt. Als atypische Rechtsquelle und aufgrund ihrer besonderen verfahrensrechtlichen Natur kann eine Durchführungsbestimmung, ausgearbeitet durch diese Kommission, nicht durch ein einfaches Staatsgesetz oder mittels eines Aktes mit Gesetzeskraft der Regierung abgeändert werden. Die autonome Provinz Bozen ist Spitzenreiter was die Anzahl von Durchführungsbestimmungen betrifft. Vgl. Francesco Palermo und Alice Valdesalici, »Irreversibly different. A country study of constitutional asymmetry in Italy«, in Patricia Popelier und Maja Sahadžić (Hrsg.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism - Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*, (Springer International Publishing, 2019), 287ff.
- 5 Die verfassungsgebende Versammlung verabschiedete die Sonderstatuten für die autonomen Regionen Sardinien (Verfassungsgesetz Nr. 3/1948), Aostatal (Verfassungsgesetz Nr. 4/1948) und Trentino-Südtirol (Verfassungsgesetz Nr. 5/1948). Mit Verfassungsgesetz Nr. 2/1948 wurde das 1946 mit gesetzvertretendem Dekret Nr. 455/1946 verabschiedete Statut der Region Sizilien in ein Verfassungsgesetz umgewandelt. Die Errichtung der Region Friaul-Julisch Venetien wurde mit Verfassungsgesetz Nr. 1/1963 vollzogen.
- 6 Siehe Art. 123 itVerf für Details zum Verfahren.

Die zweite Phase der Regionalisierung war gekennzeichnet durch den „Föderalismus per Dekret“⁷ – also der einfachgesetzlichen Übertragung von Aufgaben vom Staat auf die Regionen und örtlichen Körperschaften mittels der Verwaltungsreformen in den 1990er Jahren.⁸ In jenen Jahren blieb die nötige parallele Überführung der Beamtenschaft von den Zentralministerien an die Regionen als Träger der Kompetenzen jedoch aus. Ebenso folgten der Neufassung weitere Teile des V. Titels der itVerf durch die Verfassungsreform von 2001 – das heißt der Umkehr der Residualkompetenz, die seitdem den Regionen zuerkannt ist und somit dem Grundsatz einer Kompetenzverteilung zwischen dem Staat und den Regionen nach dem Subsidiaritätsprinzip gleichkommt⁹ – nur vereinzelt regionale Autonomieverständnisse in der Politik, auch wegen fehlender Finanzmittel bzw. der ausbleibenden Umsetzung des in der Verfassungsreform 2001 festgeschriebenen Finanzföderalismus¹⁰.

Seit der Verfassungsreform von 2001, die die dritte Phase der Regionalisierung Italiens eingeläutet hat, ermöglicht Art. 116 Abs. 3 itVerf auch allen Regionen mit Normalstatut, mit der Zentralregierung über „zusätzliche besondere Formen und Bedingungen der Autonomie“ zu verhan-

7 Vgl. Jens Woelk, »Föderalismus per Dekret? Zum Stand der Bassanini-Reformen«, (2000) 13 *Jahrbuch für italienisches Recht* 105ff.

8 Die sogenannten Bassanini-Gesetze mit den entsprechenden Durchführungsverordnungen. Bezüglich der Regionen und Gemeinden siehe Gesetz Nr. 59/1997 und Gesetz Nr. 127/1997 sowie die Durchführungsverordnung Nr. 112/1998.

9 In diesen Neuerungen drückt sich die Auffassung einer Gleichstellung von Staat und Regionen aus, im Sinn funktionaler statt hierarchisch bestimmter Kompetenzbereiche. Hierzu trägt auch die Abschaffung der Präventivkontrolle regionaler Gesetze durch Zustimmung der staatlichen Regierung bei: Staat und Regionen sind im Hinblick auf die Gesetzgebung von nun an gleichgestellt. Eventuelle Ersetzungsbefugnisse des Staates, z.B. im Falle regionaler Untätigkeit bei der Umsetzung völkerrechtlicher oder europarechtlicher Verpflichtungen, stehen unter dem Vorbehalt ihrer Ausübung im Sinn des loyalen Zusammenwirkens, d.h. in Abstimmung mit den Regionen. Auch folgen Verwaltungszuständigkeiten nicht mehr den Gesetzgebungskompetenzen, sondern werden entsprechend der in Art. 118 genannten Kriterien (Subsidiarität, Differenzierung und Verhältnismäßigkeit) flexibel zugewiesen.

10 Gemäß Art. 119 itVerf verfügen die Gebietskörperschaften im Einklang mit der itVerf und nach einem staatlich vorgegebenen Koordinierungsschlüssel über Finanzautonomie in Bezug auf die Aufgaben in ihrem Zuständigkeitsgebiet. Die Neuregelung der Finanzbeziehungen der Gebietskörperschaften (Regionen, Provinzen, Großstädte mit Sonderstatus und Gemeinden) wurde ab 2009 mit der Verabschiedung des Rahmengesetzes Nr. 42/2009 und einer Reihe zu seiner Umsetzung notwendigen Regierungsdokumenten angegangen. Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise geriet sie komplett ins Stocken.

deln.¹¹ In Bezug auf die Regionen mit Sonderstatut gilt weiterhin die Bestimmung laut Art. 10 des Verfassungsgesetzes Nr. 3/2001, die besagt, dass bis zur Anpassung der jeweiligen Statuten die Bestimmungen dieses Verfassungsgesetzes auch in den Regionen mit Sonderstatut und in den autonomen Provinzen Trient und Bozen Anwendung finden, und zwar für die Teile, in denen Formen der Autonomie vorgesehen sind, welche über die bereits zuerkannten hinausgehen. Die gemäß Art. 116 Abs. 3 itVerf erweiterte Autonomie für Regionen mit Normalstatut – bekannt unter dem Begriff des *regionalismo differenziato* (differenzierter Regionalismus) – ist eine zusätzliche Autonomieform neben jener der Regionen mit Sonderstatut. Sofern Regionen mit Normalstatut einen ausgeglichenen Haushalt vorweisen, können sie mittels eines Verhandlungsverfahrens im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen¹² und für manche Sachgebiete auch im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Zentralstaates¹³ über mehr Zuständigkeiten und über besondere Arten der Autonomie verfügen.

11 Vgl. Carolin Zwilling, »Italiens Regionen zwischen Reform und Stillstand«, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (Nomos, 2017), 369ff.

12 Folgende Sachgebiete gehören zur konkurrierenden Gesetzgebung: die internationalen Beziehungen der Regionen und ihre Beziehungen zur Europäischen Union; Außenhandel; Arbeitsschutz und -sicherheit; Unterricht, unbeschadet der Autonomie der Schuleinrichtungen und unter Ausschluss der theoretischen und praktischen Berufsausbildung; Berufe; wissenschaftliche und technologische Forschung und Unterstützung der Innovation der Produktionszweige; Gesundheitsschutz; Ernährung; Sportgesetzgebung; Zivilschutz; Raumordnung; Häfen und Zivilflughäfen; große Verkehrs- und Schifffahrtsnetze; Regelung des Kommunikationswesens; Produktion, Transport und gesamtstaatliche Verteilung von Energie; Ergänzungs- und Zusatzvorsorge; Koordinierung der öffentlichen Finanzen und des Steuersystems; Aufwertung der Kultur- und Umweltgüter und Förderung und Organisation kultureller Tätigkeiten; Sparkassen; Landwirtschaftsbanken, Kreditinstitute regionalen Charakters; Körperschaften für Boden- und Agrarkredit regionalen Charakters. Unbeschadet der dem staatlichen Gesetzgeber vorbehaltenen Befugnis zur Festsetzung wesentlicher Grundsätze steht die Gesetzgebungsbefugnis für Sachgebiete der konkurrierenden Gesetzgebung den Regionen zu.

13 Im Bereich des Rechtsinstituts des Friedensrichters, im Bereich der allgemeinen Bestimmungen im Unterricht und in den Bereichen Umweltschutz, Ökosysteme und kulturelle Gemeingüter.

3. Der autonomiepolitische Rahmen: Italiens *federality*

Von besonderem Gewicht für Aussagen über die föderale Kultur im italienischen Regionalismus sind Burgess' Überlegungen zur Bedeutung von politischer Kultur, das heißt von Einstellungsmustern und Deutungsnarrativen gegenüber den drei Dimensionen von Politik:¹⁴ Erstens *polities* als Institutionen und Strukturen (Form). Zweitens *politics* als akteursbezogene Politik (Prozess). Drittens *policies* als Politikgestaltung (Inhalt). Solche Einstellungsmuster und Deutungsnarrative fasst Burgess unter dem Begriff *federality* zusammen, der Aussagen darüber ermöglichen soll, wie föderal ein System ist.¹⁵

Im Konkreten bezieht Burgess' *federality* sich auf das Ausmaß, in dem politische Systeme föderale Werte und Praktiken wie gegenseitige Anerkennung, Dialog und Kompromissbereitschaft, aber auch Vertrauen und Reziprozität, aufrechterhalten und angewendet werden – Werte, die auch unerlässlich sind für jeden deliberativen Partizipationsprozess. In die Kategorie föderaler politischer Systeme gehören demnach laut Burgess nicht nur etablierte Föderalstaaten wie die USA oder auch Deutschland, sondern auch solche Staaten, die – wie Italien – im formellen Sinn keine Föderalstaaten sind, aber föderale Werte als Verfassungsprinzipien festgeschrieben haben und diese in der politischen Praxis leben – wenngleich in unzureichender Art und Weise als *incomplete federal democracies*.¹⁶

Italiens „föderaler Regionalismus“¹⁷ zeichnet sich bei der Errichtung der Normalstatutsregionen dadurch aus, dass das regionale, demokratiepolitische Gedankengut wie auch die sozio-kulturellen und geographischen Eigenschaften regionaler Gemeinschaften größtenteils nicht in die Statuten aufgenommen wurden. Aus diesem Grund sprach man Anfang der 1980er Jahre von „Regionen ohne Regionalismus“.¹⁸ Die Regionalisierung schritt zwar voran, doch entwickelten die Regionen mit Normalstatut nur vereinzelt ein autonomiepolitisches, regionales Bewusstsein. Gründe sind auch das Fehlen einer verfassungsrechtlich verankerten Regionenkammer auf zentralstaatlicher Ebene, das zentralistisch-angelegte Parteiensystem, welches nur bedingt Territorialinteressen kohärent fasst und vor-

14 Vgl. Michael Burgess, *In Search of the Federal Spirit* (OUP, 2012).

15 *Ibid.*, 260ff.

16 *Ibid.*, 273.

17 Günther Pallaver und Marco Brunazzo »Italy: The Pendulum of “Federal” Regionalism«, in Ferdinand Karlhofer und Günther Pallaver (Hrsg.), *Federal Power-Sharing in Europe* (Nomos, 2017), 149ff.

18 Giorgio Pastori, »Le regioni senza regionalismo«, (1980) 2 *ilMulino* 204ff.

antreibt, und die faktisch komplex-verwobenen und politisch-bedingten Beziehungsgeflechte zwischen den Regionen einerseits, und zwischen der regionalen und der zentralstaatlichen Ebene andererseits.¹⁹

Die Entwicklung beider Kategorien von Regionen – Sonder- und Normalstatutsregionen – erfolgte daher nach der Verfassungsreform 2001 insbesondere durch die Verfassungsrechtsprechung und ist – aus politischer Sicht – an die Verhandlungsstärke regionaler Eliten gebunden. Zwar entwickelte sich trotz fehlender, klarer Vorgaben im Bereich der intergouvernementalen Beziehungen durch die *conferenza stato-regioni-province autonome* (Ständige Staat-Regionen-Autonome Provinzen Konferenz)²⁰ und mit Bezug auf das verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der loyalen Zusammenarbeit (Art. 120 itVerf) ein gewisser *regionalismo cooperativo* (kooperativer Regionalismus), doch fehlt weiterhin eine klare Gesamtstrategie im Sinn der *federality* von Burgess. Starke Asymmetrien und insbesondere die politische Instabilität wirken seit jeher auf Föderalisierungsreformen, intergouvernementale Beziehungen und die Entwicklung, aber auch gegenseitige Anerkennung, regionaler Autonomieverständnisse ein.²¹

Vor diesem Hintergrund hat die deliberative Demokratie als breit gefasstes Konzept zwar Eingang gefunden in die Regionalstatuten, doch sind deliberative Verfahren nur vereinzelt ein systemimmanenter Teil regionaler Autonomieverständnisse geworden. Italiens *incomplete federal democracy* hat nichtsdestotrotz wesentlich dazu beigetragen, dass einige Regionen im Bereich der Institutionalisierung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren eine Vorreiterrolle einnehmen konnten – eben weil Regionen über weitreichende Handlungsspielräume verfügen und so ihre Politikgestaltung

19 Regionenpräsidenten können territoriale Interessen in Anbetracht des Fehlens einer Regionenkammer auf zentralstaatlicher Ebene nur bedingt in den Vordergrund rücken. Italiens Parlamentarismus ist gekennzeichnet durch den „perfekten Bikameralismus“, in dem die Abgeordnetenkammer und der Senat über dieselben Funktionen verfügen (mit dem Senat, der auf regionaler Basis gewählt wird). Zur Territorialisierung von Parteiagenden siehe Linda Basile, *The Party Politics of Decentralization* (Palgrave Macmillan, 2019).

20 Zur Rolle der Konferenz als schwaches, aber derzeit einziges Koordinierungsorgan siehe Carolin Zwilling und Elisabeth Alber, »Italien auf der Suche nach (s)einer föderalen Kultur: Konfrontation plus Konfliktregelung gleich Kooperation?« in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus 2013. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (Nomos, 2013), 317ff.

21 Vgl. für viele Gianfranco Baldini und Brunetta Baldi, »Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization«, (2014) *1/24 Regional and Federal Studies* 87ff. Lutz Bergner, *Der italienische Regionalismus* (Verlag Dr. Kovač, 2008).

mittels der Einbindung von Bürgern auch deliberativ-demokratisch angehen können. Die in Abschnitt 4.3 angeführten Beispiele bekräftigen dies, und sie bekräftigen ebenso die folgenden drei damit zusammenhängenden Thesen, die vermehrt in der weltweiten Literatur zu Föderalismus und (deliberativer) Demokratie diskutiert werden. Erstens, dass eine bundesstaatliche bzw. stark dezentralisierte Ausgestaltung eines Staates förderlich ist für die Institutionalisierung deliberativer Partizipationsverfahren: „federalism should be seen as, and can become, a method by which deliberative settings can be created because federalism localizes decision-making“.²² Zweitens, dass die Umsetzung von deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren der Wiederherstellung eines ungetrübten Verhältnisses zwischen Institutionen und Bürgern im Sinn eines „aktivierenden (Wohlfahrts)Staates“ dient,²³ das heißt einer neuen Verantwortungsteilung zwischen dem Staat und der Gesellschaft. Diese neue Verantwortungsteilung fußt auf dem Prinzip der Selbstregulierung, welches gesellschaftspolitische Akteure mittels vermehrter Aufgabenübernahme in die Problemlösung mit einbindet und die daraus resultierende Kollaboration einer staatlichen oder hierarchischen Steuerung vorzieht – nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass kollaborative Entscheidungsfindungsprozesse Sozialkapital freischaufen und somit Innovation generieren können.²⁴ Drittens, dass eine bundesstaatliche bzw. stark dezentralisierte Ausgestaltung eines Staates Voraussetzung ist für bürgerschaftliches Engagement und bürgerschaftliche Kompetenz, zwei Elemente, die unerlässlich sind für die Umsetzung erfolgreicher Bürgerbeteiligungsverfahren.²⁵ Das Konzept der bürgerschaftlichen Kom-

-
- 22 Kyle Scott, *Federalism. A Normative Theory and its Practical Relevance*, (Bloomsburg Publishing, 2011), 39. Vgl. auch Karl-Peter Sommermann »Citizen Participation in Multi-Level Democracies – An introduction«, in Cristina Fraenkel-Haeblerle, Sabine Kropp, Francesco Palermo und Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (Brill-Nijhoff, 2015), 1ff.
- 23 Bernhard Blanke und Stephan v. Bandemer, »Der „aktivierende Staat“«, (1999) 6 *Gewerkschaftliche Monatshefte* 321ff. Irene Dingeldey, »Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung«, (2006) 8-9 *Aus Politik und Zeitgeschichte* 3ff.
- 24 Arthur Benz spricht von innovationsgenerierendem Wettbewerb und vom Potential des *institutional engineering* zwischen allen Akteuren eines Staates, von kooperativen und deliberativen Entscheidungsfindungsprozessen; Arthur Benz, »Föderalismus und Demokratie – Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien«, (2003) 57 *polis*. Vgl. auch Arthur Benz und Nicolai Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010).
- 25 Vgl. Caroline Patsias, Anne Latendresse und Laurence Bherer, »Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance«, (2013) 37(6) *International Journal of Urban and Regional Research* 2214ff.

petenz – *civic competence* – wird dabei als bindendes Element zwischen den zwei Verfassungsprinzipien der Demokratie und des Föderalismus angesehen und aus anwendungsorientierter Sicht als „institutional capacity of citizens to be actively engaged in the actual process of government“ definiert.²⁶

4. Deliberative Demokratie auf regionaler Ebene

Zur Klärung der Frage, inwiefern deliberative Demokratie ein Bestandteil regionaler Autonomieverständnisse ist, bedarf es dreierlei. Erstens, einer kontextuellen Begriffsdeutung mit Bezug auf anwendungsrelevante Spezifika. Zweitens, der Kontextualisierung deliberativer Demokratie im staatsrechtlichen und regionalstatutarischen Demokratieverständnis. Drittens, der Analyse regionaler, organischer Normenwerke zur Regelung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren.

4.1. Die Begriffsdeutung zu *democrazia partecipativa*

In Bezug auf den italienischsprachigen Raum und italienischsprachiger Literatur zu deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren muss hinsichtlich der Begriffsdeutung festgehalten werden, dass für die Ausgestaltung deliberativer Demokratie meist der Begriff der partizipativen Demokratie verwendet wird, wobei mit *democrazia partecipativa* eben auch all jene Beteiligungsformen gemeint sind, die auf Deliberation fußen, also auf – bezugnehmend auf deutschsprachige Literatur – der „argumentative[n] Suche nach und Gewichtung von Gründen für und gegen Handlungsoptionen durch

26 Vgl. Kostas A. Lavdas und Dimitris N. Chrysochoou, »A Republic of Europeans: Civic Unity in Polycultural Diversity«, in Léonce Bekemans Maria Karasinska-Fendler, Marco Mascia, Antonio Papisca, Constantine A. Stepannou und Peter G. Xuerebet (Hrsg.), *Intercultural Dialogue and Citizenship: Translating Values into Actions* (Marsilio, 2007). Ähnlich argumentieren aus rechtswissenschaftlicher Sicht Margherita M. Procaccini, »Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo«, in Alessandra Valastro (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa* (Jovene Editore: 2010), 57ff; und Umberto Allegretti, »Participatory Democracy in Multi-Level States«, in Cristina Fraenkel-Haeberle, Sabine Kropp, Francesco Palermo und Karl-Peter Sommermann (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (Brill-Nijhoff, 2015), 207ff.

eine Gruppe“.²⁷ Die dialogische Deliberation bei solchen Beteiligungsprozessen, das heißt der kommunikative Austausch inhaltlicher Positionen, soll dabei der Logik der Öffentlichkeit folgen: „Die genannten Gründe verlangen nach Verallgemeiner- und prinzipieller Übertragbarkeit [wobei das offene Darlegen von Gründen der Prüfung von Verallgemeinerbarkeit und Übertragbarkeit dient]. Was für einen Teilnehmer ein Grund ist, muss für die anderen zumindest ein möglicher Grund sein. Private Motive und Interessen (z.B. der Wunsch nach mehr Geld oder Macht) gelten in der Deliberation nicht als legitime Gründe.“²⁸ Solch ein Austausch inhaltlicher Positionen ist gekennzeichnet durch zwei Qualitäten: eine intrinsische, die sich auf die subjektive Erfahrung der Teilnehmenden bezieht und dem zivilgesellschaftlichen Selbstverständnis des aktiven Bürgers Rechnung trägt, und eine instrumentelle, die sich auf die Vermutung bezieht, dass mittels Deliberation Ergebnisse erzielt werden, die höhere epistemische Qualität aufweisen und so auch höhere Legitimität für sich beanspruchen können.²⁹

Die Verwendung des Begriffs *democrazia partecipativa* im italienischen Raum ist bedingt durch die Tatsache, dass im Italienischen das Verb *deliberare* im laufenden Sprachgebrauch gleichgesetzt ist mit „etwas beschließen, einen Beschluss fassen“ und nicht mit „beratschlagen, abwägen“ (wie im Deutschen, aber auch im Englischen, den zwei Sprachen, in denen der Begriff auf die klassische etymologische Wurzel des Wortes Deliberation verweist, welche mit dem Begriff das Abwägen von Vor- und Nachteilen zu einer Sachlage meint). Bobbio und Pomatto sprechen bei deliberativen Dialogmodellen daher von einem *modello a confronto*, das unterschiedliche Meinungen und Argumentationsstränge gegenüberstellt und in dem die Letztentscheidungsinstanz zunächst eine neutrale Rolle einnimmt.³⁰ Sie grenzen dieses Dialogmodell ab vom *modello a pressione*, welches sie als einen Oberbegriff ansehen für partizipative Beteiligungsformen, die Druck ausüben und nicht gekennzeichnet sind durch einen argumentativen Mei-

27 Claudia Landwehr, »Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation«, in Oliver W. Lembcke, Claudia Ritzki und Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien (Verlag für Sozialwissenschaften, 2012), 360.

28 Ibid, 360.

29 Gary S. Schaal und Felix Heidenreich, *Einführung in die Politischen Theorien der Moderne*, 3. Auflage (Verlag Barbara Budrich, 2016), 266.

30 Luigi Bobbio und Gianfranco Pomatto, »Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche«, in Sergio Fabbrini (Hrsg.), *Rapporto sulla qualità della democrazia in Trentino*, (Provincia Autonoma di Trento, 2008), 29.

nungs- und Willensbildungsprozess, der einer Präferenzgenese aber auch Präferenzveränderung gleichkommt. Letztere Beteiligungsformen – also Verfahren, die Druck ausüben – gehören zwar wie jene, die auf dialogische Deliberation hinauslaufen, einem sachlichen Demokratieverständnis an,³¹ doch sind sie den partizipativen Demokratietheorien der 1970er Jahre zuzuschreiben. Ihre Ausgestaltung äußert sich beispielsweise in Demonstrationen oder Tätigkeiten zivilen Ungehorsams, nicht unbedingt in Prozessen der Beratschlagung, in denen Argumente abgewogen werden bzw. „gut beratschlagt“ wird hinsichtlich einer noch zu treffenden Entscheidung in Politik oder Verwaltung.

Was man unter „guter Deliberation“ versteht bzw. wie sich diese ausgestalten lässt, hängt vom Kontext und der Zielsetzung des jeweiligen deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahrens ab. Vergne betont, dass „gute Deliberationsprozesse“ durch folgende fünf Elemente gekennzeichnet sind:

1) eine ausreichende Menge an Informationsvermittlung und -austausch zur Sachlage, zum Verfahren und zur Akteurskonstellation; 2) eine Phase der Debatte, die der Vorstellung von Meinungen und Argumenten dient (und somit der agonistischen Politik gleichkommt); 3) eine Phase des Dialogs, in der Argumente geprüft und nach Gemeinsamkeiten gesucht wird; 4) eine Phase der Priorisierung der erarbeiteten Empfehlungen; 5) eine Phase der Ergebnisproduktion, die drei Formen annehmen kann: die Erstellung eines Berichts (beispielsweise eines Bürgergutachtens), einer Entscheidungsgrundlage (beispielsweise eines Gesetzentwurfs) oder einer klärenden Entscheidung zu einer konkreten Sachlage mittels Konsens-, Kompromiss- oder Mehrheitsprinzip.³²

Ein Streifzug durch einschlägige Werke in der italienischsprachigen Literatur zeigt auf, dass – wie anderswo – keine einhellige Meinung zu „guter Deliberation“ vorherrscht. Es gilt folgendes: normative-theoretische Arbeiten umreißen „gute Deliberation“ in der Regel als einen umfassenden und anspruchsvollen Begriff, während empirische Studien und insbesondere die politische Praxis gelegentlich fast jede Form der Kommunikation als Deliberation bezeichnen (z.B. auch Anhörungen). Aus diesem Grund argumentiert Florida, dass deliberative Demokratie vieles sein kann, eben weil seine Vielschichtigkeit differenziert zur Reflektion und Anwendung kommt: „...deliberative democracy is [...] a political idea that inspires a

31 Im Gegensatz zum numerischen Demokratieverständnis, das sich auf den Wahlakt beschränkt.

32 Antoine Vergne, »Ausblick: Auf dem Weg zu erneuerten Qualitätsstandards für die Planungszelle«, in Hans-Liudger Dienel et al. (Hrsg.), *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren* (oekom, 2014), 414.

political and cultural movement for democratic reform; also a theoretical model and a paradigm for empirical research. Is this too much? Probably not, because, today, those who refer to deliberative democracy actually *do* at least one of these things.” (Hervorhebung im Original).³³ Um der konzeptionellen Unbestimmtheit Einhalt zu gebieten, vertritt Florida die These, sich nunmehr nicht mit der Frage der Essenz von Deliberation und deliberativer Demokratie auseinanderzusetzen, sondern mit dem Status, der ihr zugesprochen wird, und mit der Frage, wie sie ausgestaltet ist und auf ein Gesamtsystem einwirkt.

4.2. *Deliberative Demokratie in den Regionalstatuten und der Grundsatz des systemic approach*

Die Regionalstatuten „zweiter Generation“, die seit 2004 und damit nach dem *deliberative turn* in der Demokratietheorie verabschiedet wurden,³⁴ erwähnen letztere nicht *expressis verbis*. Andererseits verweisen sie alle – neben den verschiedenen Instituten der direkten Demokratie – auf partizipative Demokratie als Kern des regionalen Autonomieverständnisses, das die Mitwirkung von Bürgern am öffentlichen Leben zum Ziel hat.³⁵ Die Regionalstatuten verankern das Recht auf Mitwirkung sowohl allgemein – oft wird ihm ein ganzer Artikel gewidmet – als auch speziell im Bereich von Verwaltungsverfahren oder hinsichtlich der Gesetzgebungstätigkeit. Dieses Recht auf Mitwirkung reduziert sich in der Praxis jedoch meist

33 Antonio Florida, *From Participation to Deliberation* (ECPR Press, 2017), 308.

34 Um die Jahrtausendwende mehren sich die Auffassungen, dass die Ausgestaltung der Demokratie im Idealfall *as deliberative as possible* zu erfolgen habe und die deliberative Demokratietheorie tritt definitiv das Erbe der partizipativen Demokratietheorie an. Die Jahre des *deliberative turn* in der Demokratietheorie gehen einher mit der vermehrten Anwendung deliberativer Verfahren in der politischen Praxis. Auf verschiedenen Regierungsebenen werden deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren zunehmend als komplementäre Elemente im Vorfeld politischer Entscheidungsfindung eingesetzt. Was man unter Deliberation im Detail versteht wird zwar differenzierter, aber weiterhin unterschiedlich ausgelegt. Vgl. für viele John Gastil und Peter Levine, *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*, (Jossey-Bass, 2005); Gregorio Arena, *Cittadini Attivi* (Editore Laterza, 2006); Luigi Bobbio, *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia* (Rubettino, 2007); Norbert Kersting (Hrsg.), *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation* (VS Springer, 2008).

35 Vgl. Patrizia Vipiana, »La democrazia deliberativa a livello regionale«, (2018) fasc 01, 28 febbraio, *AIC-Osservatorio regionale*.

auf die Einbindung von Bürgern zur Klärung einer Sachlage in Form von Informationsveranstaltungen oder Anhörungen, wobei in erster Linie jene Personen(gruppen) angesprochen werden, die von der Sachlage unmittelbar betroffen sind. Es handelt sich also nicht um deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren im engeren Sinn, also jene Beteiligungsformate, die sich am Ideal der „guten Deliberation“ in der Form von Meinungs- und Willensbildung bzw. Präferenzgenese und -veränderung orientieren.

Bisher werden solchen deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren im italienischen staatsrechtlichen Demokratieverständnis im Vergleich zu Ausgestaltungsformen der repräsentativen (und direkten) Demokratie ein geringerer Stellenwert eingeräumt. Wenngleich deliberative Partizipationsverfahren in der Wissenschaft als Inbegriff eines „methodological exercise of revising the terms of shared rule and self-rule, i.e. to innovate multi-level decision-making processes in the interest of a better management of the *res publica*“³⁶ gedeutet werden, und man auch anerkannt hat, dass die Disziplinen der deliberativen Demokratietheorie und der empirischen Deliberationsforschung quer zu den etablierten Grenzziehungen der Sozialwissenschaften liegen müssen, ist die Institutionalisierung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren noch ein junges, vereinzelt Phänomen.³⁷ Nicht zuletzt weil es ein schwieriges Unterfangen ist, sich dem Ideal der „guten Deliberation“ anzunähern. Sich deswegen von einem (anspruchsvollen) deliberativen Demokratiekonzept zu verabschieden, wäre jedoch unangemessen. Denn es kann weder eine Demokratie ohne deliberative Prozesse geben, noch kann Demokratie in modernen, pluralen Gesellschaften allein auf „guter Deliberation“ beruhen. Da alle Verfahren der Entscheidungsfindung Defizite aufweisen, sollte jedes politische System ein „adäquates Mischungsverhältnis“ von Verfahrensmodi andenken, um durch deren Kombination die bestmögliche Demokratiebilanz zu erzielen.³⁸ Zudem muss

36 Elisabeth Alber und Alice Valdesalici, »Framing Subnational ‘Institutional Innovation’ and ‘Participatory Democracy’ in Italy: some Findings on Current Structures, Procedures, and Dynamics«, in Francesco Palermo und Elisabeth Alber (Hrsg.), *Federalism As Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies* (Brill-Nijhoff, 2015), 451.

37 Vgl. Alessandra Valastro, *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo* (Jovene, 2010). Cristina Fraenkel-Haeberle, »Experimente der Bürgerbeteiligung in Italien«, (2013) 2 *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 507ff.

38 Thorsten Hüller, »Deliberation oder Demokratie? – Zur egalitären Kritik an deliberativen Demokratiekonzepten«, (2012) 2 *Zeitschrift für Politische Theorie*, 145f. Ähnlich argumentiert Frank Hendriks, *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action* (OUP, 2010).

unterschieden werden, ob es sich bei der Herausforderung der Umsetzung deliberativer Verfahren um ein inhärentes Problem der Deliberation handelt oder um ein Problem, das der Kontextsensibilität deliberativer Verfahren zuzuschreiben ist – also der Umsetzung durch die Politik, aber auch durch die Gesellschaft. Hinterfragen sollte man deshalb nicht *per se* den Nutzen von Deliberation und deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren, sondern vielmehr die kontextuell vorgefertigten Meinungsinterdependenzen von Akteuren und Teilnehmenden. Die Analyse deliberativer Partizipationsverfahren muss daher ein besonderes Augenmerk auf kontextuelle Aspekte und auf Interdependenzen der sozio-politischen Wirklichkeit legen, die auf Beteiligungsverfahren einwirken. Der Grundsatz des *systemic approach*, so Floridaia, räumt nicht nur die Möglichkeit ein, multiple Deliberationsarenen und deren Wechselwirkung während der einzelnen Phasen eines konkreten Verfahrens mit zu berücksichtigen, sondern fordert die Deliberationsforschung auch auf, Strukturelemente und Dynamiken des gesamten politischen Systems in den Fokus der Analyse zu nehmen.³⁹

Vor diesem Hintergrund, also dem *deliberative turn* in der Demokratietheorie und dem *systemic approach* in der empirischen Deliberationsforschung, urteilte das italienische Verfassungsgericht im Jahr 2002, dass die Umsetzung des Grundsatzes der Volkssouveränität (verankert in Art. 1 Abs. 2 itVerf) nicht auf die Ausgestaltungsform der repräsentativen Demokratie limitiert sein darf, sondern dass die Mitwirkungsformen der Bürger sich auf das gesamte „Verfassungsgerüst“ erstrecken müssen (Urteil 106/2002 Punkt 3), auch um Art. 3 Abs. 2 der itVerf Rechnung zu tragen. In Zusammenhang mit dem Grundsatz der substantziellen Gleichheit verweist dieser indirekt auf die Grundsätze der partizipativen Demokratie, *i.e.* die effektive Teilhabe aller arbeitenden Mitbürger an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ordnung. Diese Bestimmung hätte eigentlich eine ausreichende Grundlage für partizipative Demokratieformen darstellen können, doch verkannte man aufgrund des Fehlens klarer Richtlinien bzgl. der Ausgestaltung von Partizipationsverfahren im Laufe der Jahrzehnte ihren verfassungsrechtlichen Status bzw. ihre Legitimität im System, so Teile der Lehre schon in den 1960er Jahren.⁴⁰

Im Jahr 2004 legte das Verfassungsgericht hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen zu deliberativen Partizipationsverfahren

39 Antonio Floridaia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi* (Carocci Editore, 2012), 33.

40 Lelio Basso, »Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano«, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II – Le libertà civili e politiche* (Vallecchi, 1969), 15.

im Regionalstatut von Emilia-Romagna ausdrücklich fest (Urteil Nr. 379/2004), dass die Institute der partizipativen Demokratie (*i.e.* öffentliche Debatte und andere Formen der Teilnahme bei der Umsetzung verfahrensrechtlicher Akte und gesetzgeberischer Maßnahmen) keineswegs darauf abzielen, die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung zu behindern oder zu verlangsamen, und dass diese ebensowenig das Ziel verfolgen, dem Regionalparlament seine gesetzgeberische Kompetenz zu entziehen. Vielmehr zielen sie darauf ab, das Beziehungsgeflecht zwischen regionalen Institutionen und den Bürgern zu verbessern und transparenter zu gestalten. Das Verfassungsgericht bestätigte somit den komplementären Charakter deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren und bekräftigte, dass die Regionen über Handlungsspielräume verfügen, um diese einzuführen und anzuwenden. Solche Handlungsspielräume sind nämlich Ausdruck mehrerer Verfassungsprinzipien: jener der Selbstverwaltung und Dezentralisierung, die in den Artikeln 5 und 114 der itVerf verankert sind, und jenem der horizontalen Subsidiarität (Art. 118 Abs. 4 der itVerf), wonach der Staat, die Regionen, die Großstädte und die Gemeinden das Ziel verfolgen, die autonome Initiative einzelner Bürger und Bürgergruppen zur Durchführung gemeinwohlorientierter Tätigkeiten zu fördern.

4.3. Regionale, organische Normenwerke zur Regelung deliberativer Partizipationsverfahren

Wie im vorherigen Abschnitt betont, verankern alle Regionalstatuten das Konzept der partizipativen Demokratie. Einige beziehen sich auf spezifische Verfahren. Beispiele hierfür sind die öffentliche Debatte im Regionalstatut der Emilia-Romagna (Art. 17), aber auch die öffentliche Debatte im Regionalstatut der Basilikata (Art. 16). Ob und in welchem Ausmaß die statutarische Verankerung des Rechts auf Mitwirkung in Regionalstatuten zur Verabschiedung eines organischen Normenwerks zu deliberativen Partizipationsverfahren geführt hat, zeigt dieser Abschnitt an einigen Beispielen auf. Als Fazit kann eingangs festgehalten werden, dass bisher wenige Regionen organische Normenwerke erlassen haben, die deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren als breit angelegtes Instrument der regionalen Politikgestaltung und als einen fixen Bestandteil im regionalen Institutionengefüge vorsehen.⁴¹

41 Vgl. Marco Brunazzo, »Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia«, (2017) 3 *Istituzioni del Federalismo* 837ff.

Hervorzuheben ist das Regionalgesetz Nr. 46/2013 für deliberative Verfahren der Toskana, das Deliberation als politisches Recht der Bürger institutionalisiert.⁴² Es ist ein organisches Normenwerk, das die Mitwirkung der Bürger mittels öffentlicher Debatten auf regionaler und lokaler Ebene vorsieht (potenziell hinsichtlich aller öffentlicher Entscheidungsfindungsprozesse). Es folgt dem Leitsatz der maximalen Inklusivität, der allen Bürgern, die für Arbeits- und Studienzwecke ihren Wohnsitz in der Toskana haben und all denjenigen, die von der zu entscheidenden Sachlage betroffen sind, eine gleichberechtigte Teilnahme am deliberativen Partizipationsverfahren garantiert. Diese maximale Inklusivität erfüllt zusätzlich den Zweck der gesellschaftlichen Integration und Kohäsion. Eine spezifische vom Regionalparlament eingesetzte und von der Politik unabhängige Regionalbehörde ist für die Umsetzung der deliberativen Beteiligungsprozesse zuständig. Sie prüft die eingereichten Projekte, erlässt Leitlinien zur Durchführung des Partizipationsverfahrens, bewertet das Ergebnis und legt dem Regionalparlament einen Jahresbericht vor. Konkret sieht das Regionalgesetz zwei Verfahren vor: die öffentliche Debatte bei großen Projekten mit erheblichen Auswirkungen bzw. großen Investitionssummen; und Partizipationsprozesse bei kleineren Projekten, die von einer Mindestanzahl von Bürgern, Lokalkörperschaften und von Schulen eingebracht werden können. Die Durchführung dieser letzteren Prozesse fußt auf einem Einvernehmensprotokoll zwischen den Akteuren und der Region. Das toskanische Regionalgesetz 2013 ist auch aus dem Grund interessant, weil ihm das „experimentelle“ Regionalgesetz Nr. 69/2007 vorausging, welches unter Einbeziehung der Ergebnisse eines zweijährigen deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahrens ausgearbeitet wurde und eine Auslaufklausel vorsah.⁴³ Laut dieser Klausel wäre jenes Regionalgesetz Ende 2012 außerkraftgetreten, sofern das Regionalparlament gesetzgeberisch nicht erneut tätig geworden wäre.

Ein weiteres Beispiel für ein organisches Normenwerk zur Regelung deliberativer Partizipationsverfahren ist in der Region Emilia-Romagna zu finden. Regionalgesetz Nr. 15/2018 zielt auf die allumfassende Mitwirkung von (betroffenen) Bürgern an Entscheidungsfindungsprozessen ab, wobei potenziell alle regionalen Akte und Politiken Gegenstand sogenannter „organisierter Diskussionsrunden“ sein können. Der Leitsatz der maximalen

42 Vgl. Rodolfo Lewanski, »Institutionalizing Deliberative Democracy: The “Tuscany laboratory”«, (2013) 9(1) *Journal of Public Deliberation*.

43 Vgl. Antonio Florida, »La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale Toscana sulla partecipazione«, (2007) 5 *Le Istituzioni del Federalismo* 603ff.

Inklusivität gilt auch für dieses Normenwerk: alle Personen, die in irgendeiner Weise von einer Sachlage betroffen sind, sollen gleichberechtigt an Partizipationsverfahren beteiligt werden – nicht nur der Sachlage wegen, sondern zum Zwecke der Förderung einer aktiven Bürgerschaft. Beteiligungsverfahren können auf Initiative regionaler Institutionen, der Lokal Körperschaften und anderer öffentlicher oder privater Stellen eingeleitet werden. Unter gewissen Auflagen können Anträge für die Einleitung eines deliberativen Partizipationsverfahren auch von einzelnen Bürgern oder Bürgergruppen gestellt werden. Eine fachliche Behörde mit einem vom Regionalparlament ernannten Garanten für Partizipation als Vorsitzenden ist Dreh- und Angelpunkt für die Durchführung von Partizipationsverfahren. Das Regionalgesetz Nr. 15/2018 fußt auf denselben Prinzipien wie sein Vorgänger, das Regionalgesetz Nr. 3/2010⁴⁴. Es sind dies: 1) die Verbesserung der demokratischen Entscheidungsqualität, 2) der Ausbau des sozialen Zusammenhalts und des gegenseitigen Vertrauens, 3) die Reduzierung der Dauer und Kosten von Entscheidungsprozessen durch die Erhöhung der Akzeptanz von Entscheidungen mittels zeitgerechter, strukturierter Einbindung diffuser Sachkompetenz. Im Jahr 2016 setzte man den Prozess zur Überarbeitung des Regionalgesetzes Nr. 3/2010 in Gang, auch weil ein solcher durch die im selben Regionalgesetz enthaltene Evaluierungsklausel vorgesehen war. In Anlehnung an die Erfahrung in der Toskana setzte man dem formellen Prozess zur Überarbeitung des Regionalgesetzes einen Ideensammlungsprozess voraus, der Bürgern und Interessensgruppen vorbehalten war.

Den Normenwerken aus der Toskana und der Emilia-Romagna ist, wie auch dem Normenwerk der Region Apulien (Regionalgesetz Nr. 28/2017), zusätzlich folgendes gemein: alle verwenden neben dem Begriff der partizipativen Demokratie (*democrazia partecipativa*) auch den Begriff der deliberativen Demokratie (*democrazia deliberativa*). Sie sprechen von innovativen Modellen der partizipativen und (!) deliberativen Demokratie.⁴⁵ Ähnlich dem toskanischen Regionalgesetz verweist jenes in Apulien auch auf ein Recht auf Mitwirkung der Bürger. Zusätzlich spricht es aber von einer Pflicht der Mitwirkung für Bürger und Interessensgruppen an betei-

44 Vgl. Marco Ciancaglini, »La democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia Romagna«, (2011) 2 *Istituzioni del Federalismo* 215ff; Alessandro Mengozzi, »Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa«, (2011) 2 *Istituzioni del Federalismo* 255ff.

45 Art. 13 Abs. 1 d) Regionalgesetz Emilia-Romagna Nr. 3/2010. Präambel des toskanischen Regionalgesetzes Nr. 46/2013. Art. 1 Abs. 3 Regionalgesetz Apulien Nr. 28/2017.

gungszentrierter Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit dem Konzept der aktiven Bürgerschaft und der Nutzung von Gemeingütern. Des Weiteren ähneln sich das toskanische Normenwerk und jenes von Apulien hinsichtlich der obligatorischen Durchführung öffentlicher Debatten im Vorfeld von Großprojekten oder von Projekten, die in relevanter Art und Weise auf das Territorium und die Gesellschaft einwirken.

Vergleicht man die drei bisher erläuterten Normenwerke hinsichtlich der Verantwortlichkeiten bei der Organisation deliberativer Bürgerbeteiligungsprozesse ergibt sich folgendes Bild: in der Toskana verfügt die Regionalbehörde für Partizipation (ein kollegiales Organ, das aus Experten besteht und vom Regionalparlament für fünf Jahre eingesetzt wird) im Vergleich zum Garanten für Partizipation in der Emilia-Romagna (ein Beamter der regionalen Verwaltung im Zusammenspiel mit zwei vom Rat der Gemeinden designierten Beamten) und dem Büro für Partizipation in Apulien (bei der Regionalregierung angesiedelt) über den größten, von allen regionalen Akteuren unabhängigen Handlungsspielraum.

In der autonomen Provinz Bozen (Südtirol), Teil der autonomen Region Trentino-Südtirol, wurden Interessensvertreter auch zur Ideensammlung hinsichtlich der Erarbeitung eines Landesgesetzes zur Bürgerbeteiligung eingebunden. Ziel des vierstufigen Prozesses im Zeitraum 2014-2015 war es, „die Meinungen verschiedener Vertreter von Organisationen der Zivilgesellschaft zum Thema der direkten Demokratie im Spezifischen und der Bürgerbeteiligung im Allgemeinen zu hören und zu dokumentieren, und mit ihnen gemeinsam Vorschläge zum neuen Gesetz zu erarbeiten“.⁴⁶ Zwar ist das Landesgesetz Nr. 22/2018 im weitesten Sinn eine Überarbeitung des Landesgesetzes Nr. 11/2005, doch schrieb man mit ihm in zweierlei Hinsicht Demokratiegeschichte. Erstens ist die Ausarbeitung einer Landesgesetzvorlage mit einer breiten Anhörung der (organisierten) Zivilgesellschaft ein Novum für Südtirol. Zweitens sieht das Landesgesetz Nr. 22/2018 erstmals ein deliberatives Bürgerbeteiligungsverfahren vor. Beide Demokratieformen, also Instrumente der direkten und der partizipativen Demokratie, sollen laut Art. 1 des Landesgesetzes in Ergänzung zur repräsentativen Demokratie als „Ausdruck des Bürgerwillens“ Teil des demokratischen Lebens im Lande sein und das Ziel verfolgen, „die Möglichkeiten und Ausdrucksformen demokratischer Entscheidungen in der auto-

46 Laut den Organisatoren kann die hohe Anzahl (mehr als 80 Personen) als deutliches Signal für das große Interesse an der Mitgestaltung politischer Entscheidungen gewertet werden. Blufink Sozialgenossenschaft, *Hin zu einem neuen Gesetz zur direkten Demokratie*, Bericht April 2015, 4.

nomen Provinz Bozen zu erweitern, zu stärken und allgemein zugänglich zu machen“. Der Bürgerrat (Art. 2 Abs. 6) ist dabei als „ein moderiertes Beteiligungsverfahren anzuerkennen, bei dem Bürger ergebnisoffen über gemeinwohlrelevante Fragestellungen der Landes- und Gesellschaftsentwicklung beratschlagen“ und „gesellschaftliche Mitverantwortung“ übernehmen. Der Bürgerratsprozess soll dreistufig ablaufen (Art. 18 Abs. 1): die Durchführung eines Bürgerrats,⁴⁷ das Abhalten einer öffentlichen Veranstaltung, die Übergabe der Ergebnisse an die Letztentscheidungsinstanz (über das Präsidium des Südtiroler Landtags) und die Veröffentlichung des Bürgerratsberichts im Internet auf der Webseite des Südtiroler Landtags. Als Vorbild dient der Bürgerratsprozess in Vorarlberg, der professionell begleitet wird und seit Längerem fixer Bestandteil des Vorarlberger Demokratieverständnisses ist. Die Planung und Durchführung des Bürgerrats in Südtirol soll durch das Büro für politische Bildung und Bürgerbeteiligung erfolgen. Dessen Zusammensetzung und Verantwortlichkeiten werden im konkordanzdemokratischen politischen System Südtirols, das auf der Institutionalisierung dreier Sprachgruppen fußt (siehe Näheres in Abschnitt 5) kontrovers diskutiert. Der Bürgerrat, der die Angelegenheiten der Landesgesetzgebung oder der Landesverwaltung betreffen kann, soll gemäß Art. 19 Abs. 1 auf Antrag von 300 Bürgern abgehalten werden und als Ergebnis eine einstimmige, gemeinsam verfasste Erklärung erzielen. Diese Zielsetzung, das heißt eine einstimmige, gemeinsame Erklärung, scheiterte im Autonomiekonvent, dem deliberativen Partizipationsverfahren, das 2016-2017 südtirolweit zur Erarbeitung von Ideen für die Überarbeitung des Sonderstatuts der Region Trentino-Südtirol durchgeführt wurde (siehe Abschnitt 5). Wenngleich die Empfehlungen des Bürgerrats rechtlich unverbindlich sind, so schreibt das Landesgesetz in Art. 23 Abs. 3 fest: „Binhaltet der Bürgerratsbericht konkrete Anregungen zur Landesgesetzgebung oder zur Landesverwaltung im Bürgerratsbericht, werden diese vom Präsidium des Landtags bzw. von der Landesregierung innerhalb von 60 Tagen behandelt. Über das Ergebnis der Behandlung werden die Initiatoren des Bürgerrats, die Teilnehmer des Bürgerrats und die Öffentlichkeit in geeigneter Weise informiert.“

47 Ein Bürgerrat soll aus einer Gruppe von mindestens 12 Personen bestehen, die in der Meldeliste Südtirols eingetragen sind und das 16. Lebensjahr angetreten haben. Die Auswahl dieser Personen soll nach einem geschichteten Zufallsverfahren erfolgen (unter Berücksichtigung der Sprachgruppe, des Geschlechts und des Alters). Die Teilnahme am Bürgerrat soll freiwillig, aber verbindlich sein, und sich auf einen Zeitraum von eineinhalb Tagen erstrecken.

Die autonome Provinz Trento (Trentino), die zusammen mit der autonomen Provinz Bozen die autonome Region Trentino-Südtirol bildet, gilt als Beispiel für die Institutionalisierung deliberativer Partizipationsverfahren auf überörtlicher Ebene.⁴⁸ Zwar hat der Landesgesetzgeber kein (!) organisches Normenwerk zu deliberativer Demokratie verabschiedet, doch beinhaltet die umfassende Reform der lokalen Verwaltung innovative Ansätze für deliberative Bürgerbeteiligungsformen, die dem *systemic approach* zuzuschreiben sind. Das Trentino steht nicht nur exemplarisch dafür, wie eine Reform lokaler Körperschaften zur Institutionalisierung deliberativer Partizipationsverfahren führen kann, sondern auch dafür, dass eine solche Reform Potential für innovative, partizipative Governanceansätze in (dünn besiedelten) Berggebieten hat. Die Trentiner Talgemeinschaften (*comunità di valle*) wurden mit Landesgesetz Nr. 3/2006 als eine behördliche Ebene zwischen der Gemeinde und der Landesebene eingerichtet.⁴⁹ Ziel war es, einen Teil der Zuständigkeiten der autonomen Provinz Trento auf die Gemeinden (im überörtlichen Verbund) zu übertragen. Teile der Bestimmungen des Landesgesetzes Nr. 3/2006 wurden durch das Landesgesetz Nr. 12/2014 abgeändert. Es handelt sich dabei um die Bestimmungen, die deliberative Partizipationsverfahren vorsehen. Im Absatz *Capo V ter – partecipazione nelle comunità* verweist das Landesgesetz nämlich auf Bestimmungen bezüglich der Teilnahme der Bürger an den Entscheidungsfindungsprozessen der Talgemeinschaften. (Artikel 17 decies - 17 sedecies). Partizipationsberechtigt an den Diskussionsarenen sind Personen ab dem 16. Lebensjahr und die für den jeweiligen Prozess relevanten Interessensgruppen. Die Beteiligungsverfahren können auf Initiative der Gemeinden, der Talgemeinschaften, der Interessensgruppen und von mindestens fünf Prozent der Einwohnerschaft einer Talgemeinschaft beantragt werden. Eine unabhängige Behörde für Partizipation, auf fünf Jahre von der Trentiner Landesregierung nominiert und bestehend aus einem Beamten aus der Landesverwaltung und zwei Experten im Bereich deliberativer Partizipati-

48 An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass die autonomen Regionen – darunter auch Trentino-Südtirol – anders als die Regionen mit Normalstatut über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Ordnung der örtlichen Körperschaften verfügen.

49 Vgl. Sara Parolari und Alice Valdesalici, »Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina«, (2011) 2 *Istituzioni del Federalismo* 423ff.

onsverfahren, ist einerseits für die (obligatorischen)⁵⁰ dialogischen Prozesse zuständig, andererseits kann sie Prozesse auch selbst initiieren. Die Ergebnisse der deliberativen Verfahren sind beratender Natur, doch muss die Nichtberücksichtigung der Ergebnisse (auch eine eventuelle Abweichung von den Ergebnissen) von der Letztentscheidungsinstanz schriftlich begründet werden.

5. *Deliberative Verfahren bei der Überarbeitung von Regionalstatuten am Beispiel des Südtiroler Autonomiekonvents und der Trentiner Consulta*

Die Einbindung von Bürgern in deliberative Partizipationsverfahren zur Überarbeitung von Regionalstatuten ist vereinzelt in einigen Regionen mit Sonderstatut erfolgt. Vom Verfahren her gehören diese Versuche den Konventsmodellen (das heißt Versammlungsmodellen) an, welche bei grundlegenden Reformen wie Verfassungsreformen eingesetzt werden. Die Lehre spricht vom *constitutional turn* bei deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren⁵¹ und von *participatory constitution-making/constitutional change*.⁵² Fasst man *constitutional turn* und *participatory constitution-making* breit, so können unter ihnen alle deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren subsumiert werden, die im Vorfeld jener politischer Entscheidungen durchgeführt werden, die für das jeweilige politische System grundlegende Veränderungen mit sich bringen. Durch das partielle „outsourcing“⁵³ von Revisionsverfahren soll ein gesellschaftspolitischer konstitutioneller Moment geschaffen werden, in welchem die Bürger über neue Grundregeln bzw. die zukünftige Ausrichtung bestehender Grundregeln wie dem Verhältnis der Bürger zu den Institutionen beratschlagen.

Die beiden Verfahren in der autonomen Region Trentino-Südtirol bestanden aus einem mehrstufigen Prozess mit, im Falle des Autonomiekonvents in Südtirol, einer vorgeschalteten Ideensammelphase durch

50 Für gewisse Sachbereiche wie die Genehmigung von Sozialplänen, Leitfäden zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie bestimmten Investitionen auf dem Territorium sind die Beteiligungsverfahren verpflichtend.

51 Vgl. Min Reuchamps und Jane Suiter (Hrsg.), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe* (ECPR Press, 2016), 1.

52 Vgl. Xenophon Contiades and Alkemene Fotiadou (Hrsg.): *Participatory Constitutional Change* (Routledge, 2017); Umberto Allegretti, »Recenti costituzioni partecipate in Islanda, Ecuador, Bolivia«, (2013) 3 *Quaderni Costituzionali* 689ff.

53 Francesco Palermo, »Verso una riforma partecipata dello Statuto di Autonomia. Una prospettiva metodologica e comparata«, (2015) 3 *Informator. Rivista giuridico amministrativa per il Trentino-Alto Adige* 12.

Bürger und, im Falle der Consulta im Trentino, einer zwischengeschalteten Mitwirkungsphase von Bürgern. Die den Diskussionsgremien vor- bzw. zwischengeschalteten mehrmonatigen Partizipationsphasen und, im Falle des Autonomiekonvents auch die direkte Einbindung der Bürger in allen Gremien des Autonomiekonvents, sind mitunter jene Merkmale, die den Autonomiekonvent und die Consulta von ähnlichen Verfahren deliberativer Bürgerbeteiligung zur Überarbeitung der Statuten in anderen Regionen unterscheiden. In anderen autonomen Regionen wurden Bürger bei Verfahren mit derselben Zielsetzung zwar in die Arbeiten eingebunden, aber sie nahmen weder als offizielle Mitglieder in den Beratungsgremien teil, noch waren sie in mehrmonatige, vorgeschaltete Meinungs- und Willensbildungsphasen oder in strukturierte Informations- und Anhörungsveranstaltungen, deren Organisation sich über das gesamte regionale Gebiet erstreckte, eingebunden.⁵⁴

Weitere Alleinstellungsmerkmale, die den Autonomiekonvent und die Consulta kennzeichnen, sind die Sonderstellung der autonomen Provinzen Trentino und Südtirol im territorialen Staatsaufbau und die Tatsache, dass die beiden Verfahren in einem Minderheitsgebiet durchgeführt wurden. Dabei ist Südtirols Autonomieverständnis im Vergleich zu jenem im Trentino stark von konkordanzdemokratischen Anpassungen in den Institutionen geprägt.⁵⁵

Südtirol und das Trentino sind zwei autonome Provinzen, die zusammen die autonome Region Trentino-Südtirol bilden (eine von fünf Sonderstatutsregionen). Das Autonomiestatut der Region, das heißt ihr „Grundgesetz“, geht in seiner heutigen Fassung auf das Jahr 1972 zurück. Es ist das Ergebnis von Verhandlungen, die zwischen den italienischen und österreichischen Regierungen unter mittelbarer Beteiligung der Süd-

54 Mit Regionalgesetz Nr. 12 vom 2. April 2004 wurde die Einrichtung eines Konvents in Friaul-Julisch Venetien veranlasst. Der Konvent tagte 5 Monate und bestand aus 50 Mitgliedern. William Cisilino, »Die Versammlung zur Ausarbeitung des neuen Sonderstatuts der Region Friaul-Julisch Venetien«, in Thomas Benedikter (Hrsg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie – Bürgerinnen und Bürger reden mit* (Politik, 2014), 33ff. Zum Konvents-Versuch im Aostatal Roberto Louvin, »Die Modernisierung der Sonderstatuten zwischen Pragmatismus und Wunschenken«, im selben Band, 39ff.

55 Vgl. Günther Pallaver, »Das politische System Südtirols: Komplexe Machtteilung und ethnische Einflussphären«, in Hermann Atz, Max Haller und Günther Pallaver (Hrsg.), *Ethnische Differenzierung und soziale Schichtung in der Südtiroler Gesellschaft. Ergebnisse eines empirischen Forschungsprojekts* (Nomos, 2016), 61ff. Siehe auch Jens Woelk, Francesco Palermo und Joseph Marko (Hrsg.), *Tolerance through Law. Self Governance and Group Rights in South Tyrol* (Brill-Nijhoff, 2008).

tiroler Volkspartei (SVP) und anderer regionalpolitischer Eliten geführt worden waren.⁵⁶ Diese Verhandlungen führten 1969 zum Abschluss des „Pakets“, welches über 80 Änderungen am Autonomiestatut von 1948 und weitere Maßnahmen zu deren Umsetzung vorsah. Damit sollte die im Gruber-De Gasperi Abkommen von 1946⁵⁷ auf internationaler Ebene versprochene Autonomie für deutschsprachige Südtiroler in Italien in einem zweiten Schritt umgesetzt werden. Das Autonomiestatut von 1948 und dessen Umsetzung war hinsichtlich der völkerrechtlich verankerten Rechte der deutschsprachigen Südtiroler – Gleichstellung der deutschen und der italienischen Sprache in den öffentlichen Ämtern, Recht auf muttersprachlichen Unterricht, Gleichberechtigung bei der Zulassung zu öffentlichen Ämtern zum Zwecke eines angemessenen Proporz – unzureichend.⁵⁸

Die vielfältigen Änderungen im Autonomiestatut 1972⁵⁹ sehen für die autonome Provinz Bozen ein konkordanzdemokratisches System zur Regelung des Zusammenlebens der Sprachgruppen sowie den für die Umsetzung eines solchen Systems nötigen Übergang der Kompetenzen von der Region auf die beiden autonomen Provinzen vor. Trentino und Südtirol, wenngleich unter dem gemeinsamen Dach der Region, entwickelten dadurch unterschiedliche Systeme. Während Südtirols Autonomie durch die Institutionalisierung von drei Sprachgruppen (Deutsch-, Italienisch- und Ladinischsprachige)⁶⁰ und deren (historischen) Beziehungen geprägt ist, hat das Trentino eine überwiegend italienischsprachige Bevölkerung und

56 Vgl. Elisabeth Alber, »South Tyrol's Negotiated Autonomy«, (2017) 78 *Journal of Ethnic Studies* 41ff.

57 Die Friedensverhandlungen im Frühjahr 1946 machten deutlich, dass es zu keiner Veränderung der Brennergrenze kommen würde. Südtirol, das nach dem ersten Weltkrieg von Italien annektiert wurde und zuvor mit dem Trentino zu Österreich-Ungarn gehörte, würde bei Italien bleiben. Die Alliierten drängten Österreich und Italien zu einem Abkommen, das der deutschsprachigen Minderheit eine weitreichende Autonomie zusichern sollte. Die Außenminister der beiden Länder, Karl Gruber und Alcide De Gasperi, unterzeichneten das Abkommen am 5. September 1946, welches als Annex im italienischen Friedensvertrag aufgenommen wurde.

58 Vgl. Georg Grote, *The South Tyrol Question, 1866–2010: From National Rage to Regional State* (Peter Lang, 2012).

59 Verfassungsgesetz D.P.R. vom 31. August 1972, Nr. 670.

60 Im Rahmen der Volkszählung 2011 ergab der Sprachgruppenproporz folgende Zusammensetzung: 69,41% für die deutsche Sprachgruppe, 26,06% für die italienische Sprachgruppe und 4,53% für die ladinische Sprachgruppe.

lediglich drei kleine Sprachgruppen (Ladiner, Bernstoler, Zimbern), die der Trentiner Landesgesetzgeber punktuell anerkennt und fördert.⁶¹

Was die Änderung des Sonderstatuts der Region Trentino-Südtirol angeht, müssen die politischen Eliten beider autonomer Provinzen von den zentralstaatlichen Institutionen mit eingebunden werden. Die autonomen Provinzen haben überdies auch ein Initiativrecht für Änderungen, welches sie durch das Regionalparlament (zusammengesetzt aus den 35 Abgeordneten des Südtiroler Landtags und den 35 Abgeordneten des Trentiner Landtags) ausüben können und dem einzelne Beratungen in den Landtagen der beiden autonomen Provinzen vorausgehen.

Die Arbeiten des Autonomiekonvents und der Consulta,⁶² die mit Landesgesetzen in Südtirol und dem Trentino unterschiedlich geregelt wurden,⁶³ fanden außerhalb der parlamentarischen Arbeiten in den jeweiligen Landtagen statt und waren damit nicht Teil des formellen Verfahrens zur Änderung des Sonderstatuts der autonomen Region Trentino-Südtirol. Nennenswert ist, dass kein regionales Verfahren angestrebt wurde, die Verfahren aber faktisch im selben Zeitraum 2016-2018 durchgeführt wurden (vor dem Hintergrund eines zentralstaatlichen Verfassungsreformvorhabens).⁶⁴ Durch die getrennten Verfahren blieb die Lösung des Koordina-

-
- 61 Vgl. Simone Penasa, »From Protection to Empowerment through Participation: The Case of Trentino – a Laboratory for Small Groups«, (2014) 13 (2) *JEMIE* 30ff.
- 62 Details zu den Arbeiten und Ergebnissen sind auf den Archivseiten der Verfahren einsehbar. Autonomiekonvent: www.konvent.bz.it/de.html; Consulta: www.rifor.mastatuto.tn.it Die Mitarbeit in allen Gremien war ehrenamtlich und freiwillig.
- 63 Die politische Ausgangslage für die Verabschiedung der Landesgesetze war sehr unterschiedlich. In Südtirol, seit jeher durch den Grundsatz der geteilten ethnischen Governance geprägt, war die Einsetzung des Autonomiekonvents bereits im Koalitionsabkommen für die Legislaturperiode 2013-2018 (Südtiroler Volkspartei, SVP, mit der demokratischen Partei, PD) als Ziel genannt worden. Das Landesgesetz Nr. 3/2015 zur Einsetzung des Konvents wurde alleinig mit den Stimmen der Regierungskoalition verabschiedet. Im Trentino wurde Landesgesetz Nr. 1/2016 zur Einsetzung der Consulta hingegen ohne Gegenstimmen verabschiedet.
- 64 Art. 1 des Trentiner Landesgesetzes nimmt im Gegensatz zu jenem in Südtirol ausdrücklich auf das Verfassungsreformvorhaben Renzi-Boschi Bezug, welches unter anderem das Verhältnis von Staat und Regionen neu regeln wollte und für die Sonderstatutsregionen eine Verpflichtung zu – späterer – Anpassung ihrer Statuten vorsah. Vgl. Elisabeth Alber, »Regionalstaat Italien – Reformblockaden und Perspektiven«, (2018) 1 *Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP)* 75ff. Für eine Bilanz zu den Reformen und Reformversuchen der Regierung Renzi vgl. Alexander Grasse, Markus Grimm und Jan Labitzke (Hrsg.), *Italien zwischen Krise und Aufbruch*, (SpringerVS, 2018). Der Konvent der 33 und die Consulta verlängerten

tionsproblems aus und die Einigung auf einen einzigen Vorschlag wurde der Politik auf Landes- und Regionalebene überlassen.

Die zuvor beschriebenen Alleinstellungsmerkmale der autonomen Provinzen Trentino und Südtirol – insbesondere Südtirols „Sonderstellung in der Sonderstellung“⁶⁵ – sind der Grund dafür, warum kein regionales Verfahren angestrebt wurde. Die Region als Regierungsebene wurde mit dem Autonomiestatut von 1972 schrittweise ausgehöhlt und ihrer Kompetenzen entkleidet. Die Frage nach der Daseinsberechtigung der Region als Klammer der beiden autonomen Provinzen wurde in den Gremien des Autonomiekonvents und in der Consulta auch unterschiedlich gewertet. Aus Trentiner Sicht ist die regionale Regierungsebene für die Entwicklung und Garantie der Trentiner Autonomie unverzichtbar. Die gemeinsame geschichtliche Vergangenheit des Grenzgebiets Südtirol-Trentino und die internationale Verankerung der Autonomie durch das Gruber-De Gasperi Abkommen sind für das Trentino die Grundlagen für eine weitere Stärkung der Autonomie. In den Gremien des Autonomiekonvents wurde die Rolle der Region mehrheitlich nicht in diesem Sinn diskutiert. Im Gegenteil: Aufgrund der Entwicklungen der beiden autonomen Provinzen könnte die Region als Klammer abgeschafft werden.⁶⁶ Auch wurden die Reformvorschläge zur ladinischsprachigen Bevölkerung, deren Siedlungsgebiete beide Provinzen umfassen und auch darüber hinausgehen, im Autonomiekonvent mehrheitlich unter Ausklammerung der Region als potenziell interessantes Dach diskutiert. Unterschiede (in Argumentationssträngen) gab es auch beim Thema des Minderheitenschutzes: Während die Consulta umfangreiche Vorschläge zur Aufwertung der drei kleinen Sprachgruppen und im Allgemeinen zur Mehrsprachigkeit im Schulwesen und anderen Bereichen im Sinn einer pluralen Gesellschaftsordnung vorbrachte, bestanden in Südtirol die Gremien des Autonomiekonvents mehrheitlich auf der strikten Auslegung bzw. Beibehaltung der proporzmäßi-

ihre Arbeiten um einige Monate, da die vorgesehene Jahresfrist zu knapp bemessen war.

- 65 In Anlehnung an Roberto Toniatti, der die autonome Provinz Bozen als „Besonderheit in der Besonderheit“ bezeichnet. Roberto Toniatti, »Un nuovo intervento della Corte in tema di rappresentanza politica preferenziale delle minoranze linguistiche: il consolidamento della democrazia consociativa etnica nel Trentino-Alto Adige«, (1999) 2 *Le Regioni* 291.
- 66 Vgl. Sara Parolari, »Il futuro dell'ente regionale come chiave di volta della riforma dello Statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol«, in Elisabeth Alber, Alice Engl und Günther Pallaver (Hrsg.), *Politika 2018. Südtiroler Jahrbuch für Politik*, (Raetia, 2018), 179ff.

gen oder paritätisch ausgestalteten Schutzmechanismen (unter anderem dem getrenntem Schulsystem).⁶⁷

Die wichtigsten Unterschiede in den beiden Verfahren aus Sicht der Einbindung von Bürgern können wie folgt zusammengefasst werden: Der Autonomiekonvent sah eine vorgeschaltete Bürgerbeteiligungsphase (Open Space Veranstaltungen verteilt auf ganz Südtirol zur Frage „Welche Zukunft für unser Land?“) und thematische Workshops für Interessensgruppen vor.⁶⁸ Die beiden Gremien des Autonomiekonvents beteiligten die Bürger auch direkt an den Arbeiten: 1) Das Forum der 100 setzte sich aus 100 Bürgern zusammen, die mittels eines geschichteten Losverfahrens – Geschlecht, Sprache, Alter – Südtirol im Kleinen darstellten. Aufgabe des Forums der 100 war es, die Ergebnisse der Open Space Veranstaltungen in acht Arbeitsgruppen zu vertiefen;⁶⁹ 2) Dem Konvent der 33, der sich zu 27 Arbeitssitzungen traf, gehörten neben Mandatsträgern, Experten und Interessensvertretern auch acht Entsandte aus dem Forum der 100 an. Im Trentino erarbeitete die Consulta, ein 25-köpfiges Gremium aus Experten, Mandatsträgern und Interessensvertretern, vorläufige Leitlinien zur Reform des Sonderstatuts und unterbreitete diese in einem sechsmonatigen Bürgerbeteiligungsprozess der Bevölkerung. Der zwischengeschaltete Bürgerbeteiligungsprozess in Form von Informations- bzw. Anhörungsveranstaltungen – im Vergleich zu den Bürgerbeteiligungsmomenten in Südtirol im Trentiner Landesgesetz Nr. 1/2016 nicht ausdrücklich vorgesehen, sondern von der Consulta selbst geregelt – erweckte nur geringes Interesse.⁷⁰

67 Für eine detaillierte Analyse der Ergebnisse siehe Elisabeth Alber und Jens Woelk, »„Autonomie(reform) 2.0“: parallele Verfahren partizipativer Demokratie zur Reform des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol«, in Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2018. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, (Nomos, 2018), 172ff.

68 Knapp 2.000 Teilnehmer beteiligten sich an den neun Open Space, die zweisprachig (im Gadertal auch dreisprachig) abgehalten wurden. Insgesamt waren Italienischsprachige, Frauen und Jugendliche unterrepräsentiert. Für Details zu den Open Space Veranstaltungen und den thematischen Workshops mit Interessensgruppen siehe Elisabeth Alber, Marc Röggla und Vera Ohnewein, »„Autonomy Convention“ and „Consulta“: Deliberative Democracy in Subnational Minority Contexts«, in European Centre for Minority Issues and Eurac Research (Hrsg.), *European Yearbook of Minority Issues* (Brill-Nijhoff, 2016), 194ff.

69 Das Forum der 100 traf sich über ein Jahr lang für sechs offizielle Treffen und mehrere informelle Arbeitsgruppentreffen.

70 Zwischen März und September 2017 nahmen 700 Personen teil, wobei nur 168 Personen von ihrem Rederecht Gebrauch machten.

Was die Debatten in den Gremien angeht, so waren diese im Forum der 100 und dem Konvent der 33 politisch bedingt oft konfliktbeladen. Die konfliktorientierte Diskussionskultur, die im Widerspruch zu den konkordanzdemokratischen Grundlagen des Südtiroler Autonomiemodells steht, führte dazu, dass sich im Konvent der 33 einige Mitglieder mit ihren Minderheitenberichten (sämtlich von italienischsprachigen Mitgliedern verfasst) vom Abschlussdokument distanzieren. Zwar konnte eine Schlussabstimmung aufgrund der Interpretation dieser Berichte als ausgesprochener Dissens zum allgemeinen Abschlussdokument vermieden werden, doch sind Minderheitenberichte und Konsensprinzip aus Sicht der deliberativen Demokratietheorie nicht vereinbar. Das Konsensprinzip war vom Landesgesetzgeber für den Autonomiekonvent als Arbeitsweise vorgeschrieben (Art. 1 Abs. 2 Landesgesetz Nr. 3/2015) – wie auch (!) die Möglichkeit der Verabschiedung von Minderheitenberichten. Das Verfassen der Minderheitenberichte kann als ein Übergang vom Konsensprinzip zur Logik von Mehrheitsentscheidungen gewertet werden und ist ein Indiz dafür, dass im Konvent der 33 das sprachgruppenübergreifende Autonomieverständnis nicht gegeben war. Auch im Forum der 100, welches parallel zum Konvent der 33 tagte und seine Ergebnisse am 12. Mai 2017 dem Konvent der 33 übermittelte, konnten nicht alle acht Arbeitsgruppen das Konsensprinzip einhalten. Die Arbeitsgruppe zum Schulsystem und den Ortsnamen konnte sich nicht auf ein gemeinsames Ergebnis einigen (mit einem Teil der Arbeitsgruppe, der die Einführung eines integrierten, mehrsprachigen Schultyps neben den Regelschultypen in deutscher und italienischer Sprache empfahl, während ein anderer Teil auf die strikte Trennung und dem Prinzip des Unterrichts in der Muttersprache beharrte). Da der Konsens jedoch in sieben von insgesamt acht Arbeitsgruppen erreicht werden konnte, lässt sich behaupten, dass der Dialog zwischen Sprachgruppen und Generationen im Forum der 100 funktioniert hat.

Die Consulta, weitgehend frei von landesgesetzlichen Vorgaben hinsichtlich ihrer Arbeitsweise, konnte konsensorientiert diskutieren. Im Trentino waren die Debatten aufgrund der geringeren Heterogenität innerhalb der Consulta (es gab keine Aufteilung nach Sprachgruppen, nur einen von der Trentiner Konferenz für Sprachminderheiten entsandten Vertreter, der ihre Interessen vertrat) und der anderen Arbeitsweise (akademische Referentenmethode zu Makrothemen mit anschließender Diskussion *vs.* – im Konvent der 33 – offener Diskussion ähnlich einer Parlamentsdebatte) weniger konfliktgeladen. Die Consulta konnte ihr Abschlussdokument trotz anfänglicher Minderheitenpositionen im vorläufigen Dokument der Leitlinien einstimmig dem Trentiner Landtag übergeben. Kritiker werfen der Consulta vor, dass diese eine zu stark am italienischen

Regionalstaat angepasste und zu weit von den Südtiroler Vorstellungen der „Vollautonomie“ entfernten Vorstellung der Zukunft der Autonomie ausgearbeitet hat.⁷¹

Beide Gremien, der Konvent der 33 und die Consulta, entschieden sich für die Ausarbeitung eines Maßnahmen- und Empfehlungskatalogs und nicht für ein in Artikel gegliedertes endgültiges Dokument.⁷² Die Ergebnisse der Gremien des Autonomiekonvents, also auch der acht thematischen Arbeitsgruppen des Forums der 100, und der Consulta wurden im September 2017 (Südtirol) und Mai 2018 (Trentino) den jeweiligen Landtagen und Landeshauptmännern übergeben und bisher nicht weiter behandelt.

6. Fazit

Der Beitrag ist auf das Konzept der deliberativen Demokratie und die Institutionalisierung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren in Italiens Regionen eingegangen und hat die Beispiele – Fallstudien organischer Normenwerke einerseits und Verfahren bei grundlegenden Reformen (in geteilten Gesellschaften) andererseits – kontextuell eingebettet in die Entwicklungen des italienischen Regionalismus und seiner *federality*.

Der Beitrag hat aufgezeigt, wie auch in italienischsprachigen Teildisziplinen der Sozialwissenschaften deliberativen Bürgerbeteiligungsverfahren mehrheitlich die theoriegeleitete Hoffnung zugeschrieben wird, politische Systeme in ihren Grundstrukturen und Entscheidungsfindungsprozessen durch die prozessuale Einbindung von Bürgern stabilisieren zu können.⁷³

71 So insbesondere der Trentiner Verfassungsrechtler Roberto Toniatti, selbst Rechtsexperte im Konvent der 33 und dort neben der Mitarbeit am Mehrheitspapier Verfasser eines Minderheitenberichts (zur Präambel und dem Bezug auf die „christlichen Wurzeln“, und zum Selbstbestimmungsprinzip); zum Beispiel: Roberto Toniatti, »2018: Statuto. La storia snobbata«, *Corriere del Trentino*, 19. Juli 2018, 1.

72 In Südtirol verlangte das Landesgesetz zunächst ein endgültiges in Artikeln gegliedertes Dokument samt Begleitbericht (Art. 1 Abs. 2 c Landesgesetz Nr. 3/2015). Der Südtiroler Landtag hat am 22. Dezember 2016 eigens das Landesgesetz zum Autonomiekonvent geändert, um eine Artikelgliederung ausdrücklich auszuschließen (Art. 17 Abs. 1 Landesgesetz Nr. 27/2016).

73 Vgl. Umberto Allegretti, »Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia«, in Umberto Allegretti (Hrsg.), *Democrazia partecipativa – Esperienze e prospettive in Italia e in Europa* (Firenze University Press, 2010), 5ff.

Vom input-orientierten Legitimitätsgewinn, den solche Verfahren der herkömmlichen auf dem Mehrheitsprinzip fußenden Entscheidungsfindung hinzusteuern, erhofft man sich, dass die Leistungsfähigkeit von Systemen durch eine responsive an den Interessen der Bürgerschaft orientierte Politikgestaltung der Mandatsträger gesteigert wird und das Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den Institutionen wieder gefestigt wird.⁷⁴

Lange war die institutionelle Ausgestaltung deliberativer Demokratie unterspezifiziert, wobei die Lehrmeinungen zur Institutionalisierung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren auseinandergehen, in Italien und weltweit. Während die einen die „Konsultative“ als vierte Gewalt neben der Legislative, Exekutive und Judikative deuten,⁷⁵ weisen die anderen (auch) auf die Risiken hin (beispielsweise die Kontrolle von oben durch die Letztentscheidungsinstanz oder Meinungspolarisierungen)⁷⁶. Sicherlich, aufgrund des Prinzips der freiwilligen (und meist ehrenamtlichen) Teilnahme, kommt es bei der Durchführung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren zu einem Abbild der Realität, das von der Realität (stark) abweichen kann. Jedoch ist die Behauptung, dass ein Mehr an Beteiligungsrechten für politische Ungleichheit sorgt, genauso eine unzulässige Verallgemeinerung wie jene, dass deliberative Bürgerbeteiligungsverfahren ein Allheilmittel sind. Die Ungleichheit ist nämlich soziale Wirklichkeit und ursächlich keinem Beteiligungsverfahren zuzurechnen.⁷⁷

Eines ist sicher: Dem Ideal der „guten Deliberation“ kommt die Institutionalisierung deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren nur dann nahe, wenn die Kontextsensibilität für solche gegeben ist. Institutionelle Beharrungsmomente müssen bei der Ausgestaltung von Partizipationsverfahren überwunden werden. Herkömmliche Verfahren der Entscheidungsfindung, die die deliberativen Verfahren schlussendlich legitimieren und einsetzen, werden von denselben nämlich auch herausgefordert. Für den

74 Vgl. Francesco Palermo, »Participation, Federalism and Pluralism: Challenges to Decision Making and Responses by Constitutionalism«, in Cristina Fraenkel-Haerberle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (Brill-Nijhoff, 2015), 31ff.

75 Vgl. Patrizia Nanz und Claus Leggewie, *Die Konsultative* (Verlag Klaus Wagenbach, 2016).

76 Vgl. Luigi Bobbio, »Dilemmi della democrazia partecipativa«, (2006) 4 *Democrazia e Diritto* 11ff. Cass Sunstein, »The Law of Group Polarization«, (2002) 10(2) *Journal of Political Philosophy* 175ff.

77 Angelika Vetter und Uwe Remer-Bollow, *Bürger und Beteiligung in der Demokratie* (VS Springer, 2017), 296.

„Erfolg“⁷⁸ deliberativer Bürgerbeteiligungsverfahren sind außerdem noch folgende zwei Aspekte wichtig: Erstens, inwieweit die Teilnehmer nutzenmaximierend und gemeinwohlorientiert agieren. Zweitens, inwieweit die Letztentscheidungsinstanz den Ergebnissen Rechnung trägt bzw. Abweichungen davon begründet. Die Beantwortung dieser Fragen bleibt derzeit (für Italien) noch weitgehend ein wissenschaftliches Desiderat.

78 Es gibt keine Einigkeit zur Frage, ab wann man von einem gelungenen vollständigen deliberativen Prozess sprechen kann. Parkinson vertritt zum Beispiel die höchst anspruchsvolle These, dass ein deliberativer Prozess nur dann vollständig ist, sobald er alle Stufen des Entscheidungsprozesses durchlaufen hat. John Parkinson, »Democratizing deliberative systems«, in John Parkinson und Jane Mansbridge (Hrsg.), *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale* (Cambridge University Press, 2012).

Teil III:
**Konzepte und Normenwerke für mehr Partizipation auf
europäischer Ebene**

Gegenwart und Zukunft der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung: Die Arbeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen und des Europarates

Andreas Kiefer

1. Die Ausgangslage: Vertrauensverlust in das politische System und ihre Repräsentanten

Die Stärkung des Vertrauens in politische Entscheidungsprozesse und die Erhöhung der Glaubwürdigkeit demokratischer Institutionen gehören seit mehreren Jahren zu den Prioritäten des Europarates, der 1949 zur Verteidigung der Menschenrechte, zur Stärkung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit gegründet wurde. Alle politischen Institutionen des Europarates – das Ministerkomitee, die Parlamentarische Versammlung und der Kongress der Gemeinden und Regionen – befassen sich mit den Fragen der politischen Legitimität und der besseren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger aus den unterschiedlichen Blickwinkeln, nämlich der nationalen Regierungen, der nationalen Parlamente sowie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften.

Dies geschieht sowohl durch verbindliche völkerrechtliche Vereinbarungen als auch durch unverbindliche Empfehlungen, konkrete Aktionspläne, Kampagnen wie die 2007 eingeführte Europäische Woche der lokalen Demokratie oder das seit 2012 jährlich stattfindende Weltforum für Demokratie.

1.1. Mehrere Krisen führten zu Vertrauensverlust

Der Wunsch nach mehr partizipativer Demokratie wurde durch die verschiedenen Krisen, die Europa in den vergangenen Jahren erschütterten, verstärkt. Zunächst bedrohten die weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrisen die wirtschaftliche Lage in europäischen Staaten, die Staatshaushalte und den gesellschaftlichen Zusammenhalt. In den letzten Jahren kamen die Flüchtlingsströme und Migrationsbewegungen dazu, deren politische, rechtliche und faktische Bewältigung von europäischen und nationalen Entscheidungsträgern wenig überzeugend für viele Menschen ist, keine

nachhaltigen Lösungen bietet und europäische Solidarität vermissen lässt. Die Krisen und die Handhabung dieser Krisen stellten den Grundkonsens über das europäische Gesellschaftsmodell und die repräsentative Demokratie in Frage und führten zu einem Vertrauensverlust weiter Kreise der Bevölkerung in die Demokratie und zu Misstrauen gegenüber ihren politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten. Die demokratischen Institutionen waren offenbar nicht in der Lage, diese Krisen zu antizipieren, zu lindern, zu erklären oder zufriedenstellend darauf zu reagieren.

1.2. Dominanz der Exekutiven

Aufgrund eines Ungleichgewichts an Macht und Handlungsfähigkeit zwischen großen wirtschaftlichen Akteuren und der demokratisch legitimierten Politik wurden und werden wichtige (Vor)Entscheidungen außerhalb der Parlamente und außerhalb demokratischer Prozesse getroffen. Beispiele sind u.a. Standortentscheidungen mit weitreichenden makro-ökonomischen, struktur- und arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen sowie die Verhandlungen zum Abkommen über eine *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) und über das *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA). Diese Entwicklungen präjudizieren die Entscheidungen politischer Verantwortungsträger in den Exekutiven, sowohl nationaler Regierungen als auch ihrer supranationalen Zusammenschlüsse wie der Europäischen Union (EU). Während die Regierungen bzw. der Rat und die Kommission der EU über leistungsfähige Verwaltungsapparate verfügen, haben Parlamente meist keine vergleichbaren Möglichkeiten zur Meinungsbildung und zu langfristigen Gesetzesfolgenabschätzungen. Die Regierungen hatten große Mühen, ihre Parlamente davon zu überzeugen, diese *de facto* kaum abänderbaren Entscheidungen über Handelsabkommen abzusegnen und schlussendlich auch zu vertreten.

Auch die Bürgerin / der Bürger erfährt dann häufig, dass die getroffene Lösung alternativlos sei: Man könne nichts mehr machen. Als Konsequenz zweifeln die Menschen an der repräsentativen Demokratie, weil sie sich nicht in der Lage sehen, den politischen Entscheidungsprozess zu Themenstellungen, die ihnen besonders wichtig sind und die direkte Auswirkungen auf ihr tägliches Leben haben, nachzuvollziehen und zu beeinflussen. Dies ist auch der Grund für das abnehmende Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Politikerinnen und Politiker und in politische Parteien. Als wesentliche Bestandteile der repräsentativen Demokratie, als Akteure des politischen Systems und als Vertreterinnen seiner Entscheidungen wurden und werden traditionelle politische Parteien von populistischen Bewegun-

gen in nahezu allen europäischen Staaten herausgefordert und abgestraft. Die Bevölkerung hat vielfach das Gefühl, von den Politikern, die blind und taub für die Bedürfnisse und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu sein scheinen – hier sind wohl in erster Linie wieder die Exekutiven zu nennen –, nicht angehört und nicht ernst genommen zu werden.

Der Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarates *Democracy in Europe: Crisis and Perspectives*,¹ führt diese Krise der Demokratie hauptsächlich auf ein Fehlen wirksamer Rechte und echter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie auf institutionelle Defizite zurück. Dazu gehören die Schwäche der Parlamente gegenüber den Exekutiven, eine eher kurzsichtige Politik der Regierungen im Hinblick auf einen nächsten Wahlerfolg sowie das Fehlen von langfristigen Zielen und Visionen und das konsequente Eintreten dafür.

1.3. Überdehntes Legitimitätsband?

Diese wachsende Kluft und Entfremdung bedeuten eine Entkopplung der beiden wesentlichen Elemente des repräsentativen Systems: nämlich einerseits die Bürgerinnen und Bürger als die Quelle der Legitimation und andererseits die demokratischen Institutionen und die gewählten Repräsentanten, die die Bevölkerung, ihre Interessen, aber auch das Gemeinwohl vertreten sollen. Entscheidungsprozesse in diesen Institutionen zu wichtigen Fragen, die die Menschen direkt betreffen, entziehen sich weitgehend dem Einfluss der Betroffenen.

So ist es nur natürlich, dass die Bürgerinnen und Bürger andere Formen der Repräsentation, der Einflussnahme und der Vertretung ihrer Interessen suchen und dabei die abgehobene »repräsentative Klasse«, nämlich die Politiker, umgehen. Occupy Wall Street, Indignados, Generation Praktikum, Piratenparteien und populistische Bewegungen: alle sind Ausdruck der Forderung nach neuen Formen demokratischer Partizipation an Schlüsselfragen des öffentlichen Lebens und nach »*delivery*«, also nach der raschen Umsetzung von Entscheidungen.

Die Wahlberechtigten und die Jugendlichen wollen vor allem ein höheres Maß an Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie mehr Mitsprache und Einfluss im Prozess der Entscheidungsfindung. Sie wollen ebenso mehr Verantwortlichkeit und fordern ein Mehr an Rechenschaftspflicht

1 Dokument 12279 vom 23. Juni 2010, <https://pace.coe.int/en/files/17885> (abgerufen am 30. Oktober 2020).

der gewählten Vertreterinnen und Vertreter für all das ein, was sie beschließen und umsetzen, also *accountability*. Es bestehen jedoch das Gefühl und der Eindruck fort, dass die politischen Repräsentantinnen und Repräsentanten zu einer eigenen Klasse mit ihren eigenen Spielregeln wurden, die sich zunehmend von den Realitäten im täglichen Leben der Menschen entfernt. Dies führt zu einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Institutionen der staatlichen Macht und gegenüber Politikerinnen und Politikern. Ebenso wird das Legitimitätsband vor eine Zerreißprobe gestellt.

Obwohl noch nie so viele Menschen in demokratischen Systemen gelebt haben, waren gleichzeitig noch nie so viele Menschen von der Qualität der Demokratie, in der sie leben und die sie täglich erleben, enttäuscht. Das europäische Gesellschaftsmodell basierend auf Demokratie, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Solidarität verspricht soziale Gerechtigkeit, eine gerechte und faire Verteilung der Lebenschancen und Möglichkeiten für alle. Allerdings kann die Demokratie, wie sie sich heute darstellt, die Erwartungen an dieses Gesellschaftsmodell nicht erfüllen. Dies ist einer der Hauptgründe, warum sich so viele Menschen in Europa heute von der institutionalisierten Politik abwenden, nicht an Wahlen teilnehmen oder durch ihre Wahl populistische, nationalistische und teilweise xenophobe Haltungen unterstützen.

2. Lösungsansätze: Repräsentation um Partizipation ergänzen

Die derzeitige Krise des repräsentativen Systems bedeutet auch, dass »Repräsentation« nicht länger die einzige Ausdrucksform der Demokratie sein kann. Die Demokratie braucht eine Entwicklung über die Repräsentation hinaus. Dies kann nur durch die Einführung von nachhaltigen Formen der Interaktion zwischen den Wahlberechtigten und den öffentlichen und politischen Einrichtungen und Behörden zwischen den Wahlen geschehen. Direkt-demokratische und partizipative Elemente sollten als Prozess verstanden werden, in den alle Personen und nicht nur die jeweiligen Staatsangehörigen einbezogen sind. Diese Beteiligung am öffentlichen Leben auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene darf nicht nur anlässlich von Wahlen erfolgen, sondern muss ein regelmäßiger Prozess sein, der Vertrauen bildet.

Partizipative Demokratie und Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung brauchen einen breiten und ungehinderten Zugang der Bevölkerung zu Information über das öffentliche Handeln, über Zukunftsperspektiven und alternative Szenarien sowie offene Konsultation und Dialog mit den

jeweiligen Behörden unter Nutzung neuer Technologien im Rahmen von *e-Democracy* und *e-Governance*.

2.1. Teilnahme an Wahlen als Menschenrecht

Die für den Europarat maßgebliche – und einzige – Bestimmung über das Wahlrecht als Menschenrecht findet sich in Art. 3, »Recht auf freie Wahlen«, des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) in der Fassung des Protokolls Nr. 11 (SEV Nr. 9).² Dieser lautet: »Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften gewährleisten.« Diese Bestimmung bezieht sich auf (nationale und regionale) gesetzgebende Parlamente, nicht jedoch auf lokale Gebietskörperschaften.

Der Rechtsbestand der EMRK garantiert demnach nur die Teilnahme an Wahlen, also an der repräsentativen Demokratie. Er beinhaltet aber nicht innovative Formen der sogenannten partizipativen Demokratie. Vereine und Verbände – in ihrer Rolle als organisierte Zivilgesellschaft – können sich in erster Linie auf die Art. 10, »Recht auf freie Meinungsäußerung«, und Art. 11, »Versammlungsfreiheit«, berufen. Doch soll ein die Bürgerbeteiligung anregendes rechtliches und politisches Umfeld im Blickpunkt dieses Artikels stehen und weniger die als letzte Optionen bestehenden rechtlichen Instrumente vor einem internationalen Gericht nach Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsmittel bei Vorenthaltung eines garantierten Menschenrechts.

2 Übereinkommen und Abkommen, die zwischen 1949 und 2003 zur Zeichnung aufgelegt wurden, wurden in der »Sammlung der Europäischen Verträge« (SEV Nr. 1–193) veröffentlicht. Seit 2004 wird diese von der »Sammlung der Europaratsverträge« (SEV Nr. 194ff) fortgesetzt. Alle Konventionen und Zusatzprotokolle sind auf der Website des Vertragsbüros des Europarats abrufbar: www.coe.int/de/w eb/conventions/home. Auch die Zitierweise von Entscheidungen bzw. Empfehlungen des Ministerkomitees oder des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats wurden 2004 geändert.

2.2. Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung als Türöffner für Beteiligung der Bevölkerung

Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, SEV Nr. 122, (im Folgenden: Charta), trat am 1. September 1988 in Kraft und wurde bis 2013 von allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert. Die Charta ist damit eine von nur 17 der über 220 Europaratskonventionen, die in allen Mitgliedstaaten Anwendung findet. Dadurch bildet sie die rechtliche Grundlage für die Entwicklung der lokalen Selbstverwaltung auf dem europäischen Kontinent sowie für das System der Mehr-Ebenen-Regierungsführung (*Multi-Level Governance*) und enthält einen ersten Verweis auf die Bürgerbeteiligung, ohne aber ins Detail zu gehen.

Die Präambel zur Charta der kommunalen Selbstverwaltung bringt das Bekenntnis zum Recht der Bürgerinnen und Bürger (*citizens*) auf Mitwirkung in öffentlichen Angelegenheiten (*right of citizens to participate in the conduct of public affairs*) zum Ausdruck, das »zu den demokratischen Prinzipien gehört, die allen Mitgliedstaaten des Europarates gemeinsam sind« und »that it is at local level that this right can be most directly exercised«³. Dies ist die einzige substanzielle Aussage in der Präambel, die nicht im Text der Charta wiedergegeben wird und daher dem später vereinbarten Zusatzprotokoll vorbehalten blieb.

Art. 3.2 der Charta verweist nach einer Definition der kommunalen Selbstverwaltung auf Bürgerversammlungen, Referenden und »jede andere Form der direkten Beteiligung der Bürger«, die die Mitgliedstaaten entwickeln können. Nähere Ausführungen zu konkreten Formen der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung finden sich in der Charta nicht.

In der ersten Phase der Überprüfung der Anwendung der Charta bezog sich der Kongress als Monitoring-Einrichtung vornehmlich auf die Einrichtung und den Schutz von selbstverwalteten lokalen Gebietskörperschaften und ihrer gewählten Organe und Verwaltungsstrukturen. Danach folgte eine Phase der Unterstützung der Gründung von repräsentativen nationalen – in Föderalstaaten auch regionalen – Verbänden kommunaler Gebietskörperschaften. Diese sollten privilegierte Gesprächs- und Verhandlungspartner für nationale Regierungen und Parlamente bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Politiken und Rechtsmaterien sein, die Auswirkungen auf die kommunale Ebene haben. Gerade nach dem Fall

3 European Charter of Local Self-Government mit Präambel, SEV Nr. 122: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>, (abgerufen am 30. Oktober 2020).

des Eisernen Vorhangs diente die Charta den jungen Demokratien als Modell für die Gesetzgebung bei der Einführung gewählter demokratischer Strukturen auf lokaler Ebene.

2.3. Das Zusatzprotokoll über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften

Vom Inkrafttreten der Charta dauerte es 24 Jahre, bis das Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung über das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten der kommunalen Gebietskörperschaften, SEV Nr. 207, mit acht Ratifizierungen am 1. Juni 2012 in Kraft trat. Nach langjährigen Verhandlungen in intergouvernementalen Ausschüssen unter Beteiligung des Kongresses und der Parlamentarischen Versammlung wurde das Zusatzprotokoll am 16. November 2009 im Rahmen einer Ministerkonferenz des Europarates in Utrecht zur Unterzeichnung aufgelegt. Bis Ende Oktober 2020 langten Ratifizierungen von – lediglich – 18 Mitgliedstaaten ein. Die Ratifizierungen zuletzt Frankreichs (2020), der Schweiz, Islands (jeweils 2017) und Maltas (Januar 2018) sind konkrete Ergebnisse und Folgemaßnahmen der Monitoringberichte des Kongresses, der in seinen Empfehlungen die Mitgliedstaaten immer einlädt, das Zusatzprotokoll zu ratifizieren.

In den Erläuterungen zum Zusatzprotokoll heißt es, dass es sinnvoll wäre, die Charta um eine internationale rechtliche Garantie für ein wichtiges Bürgerinnen- und Bürgerrecht zu erweitern, nämlich an den Angelegenheiten einer kommunalen Behörde mitzuwirken. Die Vertragsparteien zu diesem Protokoll sind aufgefordert, die rechtlichen und anderweitigen Maßnahmen zu ergreifen, um die Ausübung dieses Rechts zu erleichtern.

Die Kernbestimmungen des Zusatzprotokolls finden sich in den ersten beiden Artikeln. Art. 1 definiert das Recht auf Mitwirkung an den Angelegenheiten einer kommunalen Gebietskörperschaft als das Recht, »Anstrengungen zu unternehmen, um die Ausübung der Zuständigkeiten einer kommunalen Gebietskörperschaft zu bestimmen oder zu beeinflussen«⁴. Das umfasst nicht nur die Möglichkeiten, sich als Kandidatin / Kandidat

4 Siehe www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/207 (abgerufen am 30. Oktober 2020) mit der Tabelle der Unterzeichnungen und Ratifizierungen. Die deutschsprachigen Zitate basieren auf der Übersetzung im Schweizerischen Bundesblatt auf dem Portal der Schweizer Regierung www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20161561/index.html (abgerufen am 30. Oktober 2020).

und als Wählerin / Wähler zu beteiligen, sondern umschließt auch jedes sonstige bürgerschaftliche Engagement.

Das Protokoll verlangt von den Vertragsparteien außerdem, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um »ethische Integrität und Transparenz bei der Ausübung der Befugnisse und Aufgaben« von Gemeinden und ihrer Amtsträger nicht durch die Ausübung des Rechts auf Mitwirkung zu gefährden. Zum Thema unerlaubter Einflussnahme und Korruption verabschiedete das Ministerkomitee am 22. März 2017 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten über die rechtliche Regelung von Lobbying im Kontext von Entscheidungen öffentlicher Einrichtungen.⁵ Sonstige Formalitäten, Voraussetzungen oder Einschränkungen müssen »für das Funktionieren eines wirklich demokratischen politischen Systems, für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit in einer demokratischen Gesellschaft oder für die Einhaltung von Erfordernissen der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Vertragspartei notwendig sein«.

Art. 2 sieht als Beispiele u.a. Anhörungsverfahren, kommunale Volksentscheide und Petitionen vor, und erwähnt besonders bevölkerungsreiche oder großflächige Kommunen sowie die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Förderung und Ausübung des Rechts auf Mitwirkung zur bürgernahen Beteiligung der Bevölkerung. Als Grundvoraussetzung für sinnvolle, weil informierte, Mitwirkung sollen Verfahren den Zugang zu amtlichen Dokumenten im Besitz kommunaler Gebietskörperschaften gewährleisten.

Zur Erhöhung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht sollen Mechanismen und Verfahren für die Behandlung und Beantwortung von Beschwerden und Vorschlägen bezüglich der Arbeitsweise kommunaler Gebietskörperschaften und kommunaler öffentlicher Dienste eingerichtet werden.

Ausdrücklich erwähnt werden »Maßnahmen, mit denen den Bedürfnissen von Kategorien von Personen entsprochen wird, die sich besonderen Hindernissen bei der Mitwirkung gegenübersehen«. Diesem Thema widmete sich der Kongress in den letzten Jahren vermehrt, da immer wieder Beschwerden von Mitgliedern sprachlicher Minderheiten über die Verwendung von Regional- oder Minderheitensprachen im kommunalen Umfeld an den Kongress herangetragen werden. Ein Beispiel dafür ist Empfehlung 409 (2017) über das Funktionieren der Organe der kommunalen Demokratie im Kontext sprachlicher Vielfalt in den »Fazilitäten-Gemeinden« (Gemeinden mit Spracherleichterungen) rund um Brüssel in der Flämi-

5 CM/Rec(2017)2 vom 22. März 2017.

schen Region vom 19. Oktober 2017. In der Plenartagung vom 31. Oktober 2019 nahm der Kongress einen Bericht des Governance-Ausschusses mit einer Empfehlung an die Mitgliedstaaten über die Verwendung von Sprachen durch lokale und regionale Gebietskörperschaften an, die auch die Verbesserung von Beteiligung zum Ziel hatten.⁶

2.4. Der Kongress als Monitoringmechanismus für die Charta und das Zusatzprotokoll

Das Zusatzprotokoll erweiterte den Anwendungsbereich der Charta durch die Einführung partizipativer Elemente auf Gemeindeebene. Am 18. Oktober 2011 nahm der Kongress Empfehlung 307(2011) über die Bürgerpartizipation auf kommunaler und regionaler Ebene in Europa an. Am 24. Oktober 2012 antwortete das Ministerkomitee des Europarates auf diese Empfehlung und ermutigte die Mitgliedstaaten, die Vorschläge des Kongresses zur Verbesserung des Zugangs der Bürger zu Informationen der Regierungen und zum Ausbau der direkten Demokratie und der neuen Informationstechnologien innerstaatlich umzusetzen, um die Bürgerbeteiligung am öffentlichen Leben zu erhöhen.⁷ Das Ministerkomitee bekräftigte zwar seine Unterstützung für die Arbeit des Kongresses beim Monitoring der Charta, nahm jedoch die Aufforderung des Kongresses, die Mitgliedstaaten einzuladen, das Zusatzprotokoll zur Charta zu unterzeichnen und zu ratifizieren, lediglich zur Kenntnis, ohne weitere Schritte zu setzen.

Die Berichterstatterinnen und Berichterstatter des Kongresses weisen bei ihren alle etwa fünf Jahre stattfindenden Monitoringbesuchen auf den Stand der Ratifikationen des Zusatzprotokolls hin und laden die Regierungen und Parlamente ein, den Ratifizierungsprozess zu beginnen, fortzuführen bzw. abzuschließen. Bei Folgebesuchen treffen die Kongressdelegationen auch auf positive Beispiele und ein konkretes Follow-up. In dem im März 2017 vom Kongress angenommenen Bericht über die lokale und regionale Demokratie in Finnland begrüßen die Berichterstatter die Ratifizierung des Zusatzprotokolls am 1. Dezember 2012 und die Bemühungen der Regierung, die direkte Demokratie auf Gemeindeebene durch die Einführung verschiedener und wirkungsvoller Beteiligungsmöglichkeiten im neuen Gemeindegesetz zu stärken.⁸ Die entsprechende Empfehlung war

6 CG37 (2019)17final vom 31. Oktober 2019.

7 CM/Cong (2012) Rec. 307 vom 24. Oktober 2012.

8 CG32(2017)08final, Punkt 147 vom 28. März 2017.

im Punkt 6. e. des vorherigen Monitoring-Berichts über Finnland enthalten.⁹

2.4.1. Exkurs: Die Monitoring-Aufgaben des Kongresses

Zum Verständnis der Rolle des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates als Monitoring-Einrichtung werden nachstehend die wichtigsten Rechtsgrundlagen dafür dargestellt. Die Kernaufgabe des Kongresses ist das Monitoring der Anwendung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in allen 47 Mitgliedstaaten des Europarates und des Zusatzprotokolls in jenen 18, die es ratifizierten. Anlässlich seiner Schaffung durch Beschluss des Ministerkomitees vom 14. Jänner 1994¹⁰ wurde der Kongress als Monitoringinstanz für die 1988 in Kraft getretene Charta der kommunalen Selbstverwaltung eingerichtet. Das Mandat gilt seit 2012 analog auch für das Zusatzprotokoll zur Charta.

Die Aufgaben des Kongresses nach der zuletzt am 15. Januar 2020 geänderten Statutarischen EntschlieÙung sind:

- als Konsultativgremium: Die Beratung des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung in allen Angelegenheiten über Themen, die Auswirkungen auf die Verantwortlichkeiten und Interessen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften haben, die der Kongress repräsentiert;
- als Monitoring-Einrichtung: das regelmäßige Verfassen von Länderberichten über die Lage der kommunalen und regionalen Demokratie in allen Mitgliedstaaten und in Beitrittskandidaten sowie das Sicherstellen (*»ensure the effective implementation of the principles of the European Charter of Local Self-Government«*) der Anwendung der Grundsätze der Charta der kommunalen Selbstverwaltung und die Vorlage von Berichten und Empfehlungen über die Beobachtung von Kommunal- und Regionalwahlen;

9 Empfehlung 311 (2011) vom 18. Oktober 2011.

10 Siehe Statutarische EntschlieÙung mit Charta des Kongresses (*Statutory Resolution*) (94)3 betreffend die Schaffung des Kongresses der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Europas, angenommen vom Ministerkomitee am 14. Jänner 1994 in der 506. Sitzung des Ministerdelegiertenkomitees, weiterentwickelt durch mehrere Beschlüsse des Ministerkomitees, zuletzt durch CM/RES (2020)1 vom 15. Januar 2020.

- die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Realisierung des Ideals der europäischen Einheit und ihre Vertretung und Einbeziehung in die Tätigkeit des Europarates;
- die Erstattung von Vorschlägen an das Ministerkomitee zur Förderung der lokalen und regionalen Demokratie;
- die Förderung der Zusammenarbeit zwischen lokalen und regionalen Gebietskörperschaften;
- die Kontaktpflege und Zusammenarbeit im Rahmen seiner Aufgaben mit internationalen Organisationen im Rahmen der Außenbeziehungen des Europarats;
- enge Zusammenarbeit mit nationalen, demokratischen Verbänden der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, mit den europäischen Organisationen, die die lokalen und regionalen Behörden vertreten und insbesondere mit dem Ausschuss der Regionen der EU sowie
- die operationelle Umsetzung von Projekten im Rahmen von Aktionsplänen mit den Mitgliedstaaten des Europarats sowie im Rahmen der Nachbarschaftspolitik in allen Fragen mit einer lokalen oder regionalen Dimension.

Auf der Grundlage von Artikel 1 Abs. 2 der Charta des Kongresses führt der Kongress Monitoring-Besuche in allen Mitgliedstaaten etwa alle 5 bis 6 Jahre durch und beobachtet, je nach finanziellen Möglichkeiten, 3 bis 4 Gemeinde- oder Regionalwahlen pro Jahr. Die Erkenntnisse werden mit konkreten Empfehlungen dem Ministerkomitee und den betreffenden Staaten vorgelegt. Die (Nicht-)Beachtung der von den einzelnen Staaten ratifizierten Bestimmungen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung sind in der Datenbank des Kongresses CARTA MONITOR¹¹ übersichtlich dargestellt.

Zusätzlich zu den Länderberichten analysierte der Kongress am 28. März 2017 jene Artikel der Charta, deren Umsetzung in mehreren Staaten zu Problemen führen.¹² Eine Aktualisierung der Themen dieser *Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions* samt Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ist für Anfang 2021 geplant. Gemeinsam mit den Erkenntnissen und Empfehlungen anderer Monitoring-Einrichtungen finden die Empfehlungen des

11 Siehe <https://www.congress-monitoring.eu/en/> (abgerufen am 30. Oktober 2020).
12 Bericht CG32(2017)19final vom 28. März 2017: <http://rm.coe.int/doc/09000016806fb970> (abgerufen am 30. Oktober 2020).

Kongresses an die Mitgliedstaaten und an das Ministerkomitee Eingang in die Aktionspläne des Europarats.¹³

2.5. Leitlinien für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen

Auf der Grundlage eines Vorschlags von Generalsekretär Thorbjørn Jagland¹⁴ in seinem Bericht über den Stand der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit im Jahr 2015 erarbeitete der intergouvernementale Sektor des Europarates unter Beteiligung der Parlamentarischen Versammlung und des Kongresses Leitlinien für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen. Das Ministerkomitee nahm die Leitlinien¹⁵ am 27. September 2017 an und lud die Mitgliedstaaten zur Umsetzung ein. Die Leitlinien richten sich an nationale, regionale und lokale Behörden und politische Beteiligungsprozesse auch auf nationaler Ebene.

Konsultation, Dialog und aktive Beteiligung sind die drei Beteiligungsarten, die die Leitlinien enthalten. In allen Phasen von Entscheidungsprozessen soll die gesamte geeignete Information in klarer und leicht verständlicher Sprache und in geeigneten und allgemein zugänglichen Formaten verfügbar gemacht werden.

Konsultation wird als Möglichkeit für öffentliche Stellen beschrieben, die Ansichten von Einzelpersonen, Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) oder der Zivilgesellschaft insgesamt zu konkreten oder allgemeinen Fragen einzuholen. Versammlungen, Anhörungen, Fokusgruppen, Umfragen, Fragebögen bzw. digitale Instrumente können dazu eingesetzt werden. Das Ergebnis der Konsultation sollte öffentlich zugänglich gemacht werden, ergänzt um Begründungen für die getroffene Entscheidung.

Dialog wird als ein strukturierter, dauerhafter und ergebnisorientierter Prozess definiert, der auf dem Interesse aller Beteiligten beruht, nämlich

13 Siehe die Monitoring-Berichte des Europarates pro Mitgliedstaat: www.coe.int/web/portal/47-members-states sowie die einzelnen Aktionspläne: www.coe.int/en/web/programmes/action-plans1 (abgerufen am 30. Oktober 2020).

14 Thorbjørn Jagland war von 2009 bis 2019 Generalsekretär des Europarates.

15 CM(2017)83-final vom 27. September 2017. Verfügbar u.a. auf Englisch, Französisch sowie Armenisch, Griechisch, Rumänisch, Russisch, Türkisch und Ukrainisch auf www.coe.int/en/web/good-governance/standards (abgerufen am 30. Oktober 2020).

öffentlicher Stellen und Behörden, Einzelpersonen, NROs und der Zivilgesellschaft insgesamt. Dafür können Plattformen als ständige Foren für Dialog und Beteiligung eingerichtet werden und öffentliche Anhörungen, Beiräte mit beratenden Funktionen oder ähnliche Strukturen geschaffen werden.

Aktive Beteiligung soll Einzelpersonen, NROs bzw. der Zivilgesellschaft Möglichkeiten zur Mitwirkung an Entscheidungsprozessen eröffnen und über die Bereitstellung von Information, Konsultation und Dialog hinausgehen. Dafür können Arbeitsgruppen für die gemeinsame Ausarbeitung (*co-development*) von Dokumenten aber auch von *policies* und Gesetzestexten eingesetzt werden. Klargestellt wird, dass die endgültige Entscheidung dafür jedenfalls bei der zuständigen Behörde bzw. öffentlichen Körperschaft (*appropriate public authority*) liegt.

Die Leitlinien für die Beteiligung der Bürger an politischen Entscheidungsprozessen bedeuten einen großen Schritt vorwärts und stärken die Rolle von NROs und von Gruppierungen der Zivilgesellschaft im Mitwirkungsprozess. Als Umsetzungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten wird u.a. vorgeschlagen, die Leitlinien in den jeweiligen Landessprachen bei den nationalen, regionalen und lokalen öffentlichen Behörden bekannt zu machen sowie Handbücher und Schulungsmaßnahmen für öffentlich Bedienstete sowie für die Zivilgesellschaft zu entwickeln. Auch könnten die Mitgliedstaaten die Zivilgesellschaft einladen, diese Leitlinien zu verbreiten und Rückmeldungen über die Erfahrungen mit ihrer Anwendung zu geben.

Sehr aufschlussreich ist die im Appendix zu den Leitlinien im Dokument CM(2017)83-final enthaltene Übersicht von Referenztexten verschiedener Organe des Europarates (Generalsekretär, Konventionen, Ministerkomitee, Fachministerkonferenzen, Parlamentarische Versammlung, Kongress der Gemeinden und Regionen, Konferenz der Internationalen Nicht-Regierungsorganisationen) zu allen Aspekten der Demokratie und ihrer Akteure, darunter auch der Rolle der Medien.

Nicht aufgenommen vom Ministerkomitee¹⁶ wurde der Vorschlag des Expertengremiums, die Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der praktischen Anwendung der Leitlinien zu evaluieren. Im Punkt 33 der Vorlage war vorgeschlagen worden, den Europäischen Ausschuss für Demokratie und Governance (CDDG) gemeinsam mit der Konferenz der Internationalen NROs zu beauftragen, eine regelmäßige Nachkontrolle (*follow-up*)

16 Der formelle Beschluss (*decision*) des Ministerkomitees vom 27. September 2017 findet sich in Dokument CM/Del/Dec(2017)1295/2.3.

zu gewährleisten und das Ministerkomitee darüber zu informieren (*provide feedback*).¹⁷ Diese Zurückhaltung kann im Zusammenhang mit einer gewissen Übersättigung der Mitgliedstaaten durch die vielfältigen Monitoringmechanismen des Europarates und anderer internationaler Organisationen gesehen werden, die häufig als Konventionsmüdigkeit (*convention fatigue*) bezeichnet wird.

2.6. Empfehlung zur Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene

Da sich die Formen der Beteiligung in Städten und Gemeinden durch die technologische Entwicklung, durch neue Kommunikationskanäle und die sozialen Medien in den letzten Jahren rasch änderten und sich weiter ändern werden, beschloss das Ministerkomitee, seine Empfehlung an die Mitgliedstaaten über die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am lokalen öffentlichen Leben aus dem Jahr 2001¹⁸ zu überarbeiten und zu aktualisieren. Vorbereitet durch den Expertenausschuss für Demokratie und Governance (CDDG) unter Beteiligung des Kongresses der Gemeinden und Regionen nahm das Ministerkomitee am 21. März 2018 die neue Empfehlung¹⁹ an. Diese Neufassung stellt einen Meilenstein im Bekenntnis des Europarates zur kommunalen Demokratie dar und verweist – ohne ausdrücklich die Artikel im Einzelnen zu nennen – auf zahlreiche Wesensinhalte der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Damit erneuert das Ministerkomitee sein Bekenntnis zur Rolle der Gemeindeautonomie als Wesenselement des europäischen Gesellschaftsmodells und als Faktor demokratischer Stabilität.

Durch wirksame Beteiligung können, so die Erwägungsgründe, inklusive und stabile Gemeinschaften entstehen, in denen politische Entscheidungen dann auch mehr Legitimation und Akzeptanz erfahren. Die Empfehlung umfasst allgemeine Richtlinien, formuliert Grundsätze für eine demokratische Beteiligungspolitik und beschreibt konkrete Schritte mit denen Bürgerbeteiligung angeregt und verstärkt werden kann.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die lokalen Gebietskörperschaften in die Ausarbeitung beteiligungsfördernder Strategien und Maßnahmen einzubeziehen. Damit soll sichergestellt werden, dass es sich nicht um ein aufgestülptes Konzept handelt, sondern dass

17 CM(2017)83-final vom 27. September 2017.

18 Rec(2001)19 vom 6. Dezember 2001.

19 CM/Rec(2018)4 vom 21. März 2018.

die verantwortlichen Politiker in Städten und Gemeinden ebenso wie die dort tätigen Verwaltungsbediensteten Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung auch zu ihrer Angelegenheit machen. Durch entsprechende legislative Maßnahmen sollen die Städte und Gemeinden auch rechtlich in die Lage versetzt werden, verschiedene Beteiligungsinstrumente zum Einsatz zu bringen.

Der Bevölkerung soll ein möglichst niederschwelliger Zugang zu Informationen angeboten werden, der eine Meinungsbildung und Mitwirkung ermöglicht. Die Schaffung einer Beteiligungskultur und die Entwicklung eines aktiven bürgerschaftlichen Selbstverständnisses soll das Rüstzeug für die Nutzung einer Vielzahl von Beteiligungsinstrumenten mitgeben und Frauen und Männer ausgewogen einbeziehen. Wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Beteiligung ist zunächst eine entsprechende Kompetenzverteilung zwischen der nationalen, der regionalen und kommunalen Ebene. Dies ist auch eine wiederkehrende Forderung des Kongresses in seinen Monitoringberichten. Nur wenn die gewählten Gemeindeorgane tatsächlich Entscheidungen von strategischer Bedeutung für die lokale Gemeinschaft treffen können, wird die Bevölkerung bereit sein, sich in einen interaktiven Konsultationsprozess einzubringen, heißt es in den Leitlinien. Auch das Management von kommunalen Dienstleistungen wird als Bereich für Bürgerbeteiligung erwähnt. Alle Bevölkerungsgruppen sollen zur Mitwirkung motiviert werden. Ausdrücklich genannt werden Frauen, Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, schutzbedürftige und benachteiligte Gruppen (*»vulnerable groups«*), Nicht-Staatsangehörige sowie jene, denen eine Beteiligung schwerfällt.

Angehörige von sprachlichen, ethnischen oder nationalen Minderheiten werden nicht ausdrücklich erwähnt, sind aber wohl von der erwähnten Aufzählung umfasst. Was die Einbeziehung älterer Menschen betrifft, so wird in der Praxis das Phänomen zu berücksichtigen sein, dass der Anteil an Personen in gewählten politischen Funktionen, die das Pensionsalter längst erreicht haben, ständig steigt. Dies ist auch vom Aspekt der Repräsentativität der Zusammensetzung gewählter politischer Organe zu betrachten.

2.7. Besondere Aufmerksamkeit für die Jugend

Der Kongress widmet sich seit 1992 der Motivation junger Menschen, sich am öffentlichen Leben zu beteiligen. Im Rahmen der 10. Plenartagung vom 20. bis 22. Juni 2003 nahm er einen Vorschlag für eine Revision der Europäischen Charta über die Beteiligung junger Menschen am lokalen

und regionalen Leben an²⁰. Das Ministerkomitee setzte diese Initiative des Kongresses am 17. November 2004 durch eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten²¹ um, die mittlerweile eines der Referenzdokumente des Europarates für die Jugendpolitik ist. Die Jugend-Charta dient als Vorbild über Europa hinaus. Sie ist ein *soft law* Instrument und verfügt über keinen Monitoringmechanismus. Die Jugenddirektion des Europarates stützt sich bei ihren Aktivitäten auf die Jugend-Charta und verwendet sie bei ihren Seminaren und trägt damit, wie der Kongress selbst, zur weiteren Verbreitung in den Mitgliedstaaten bei.

Die meisten Politikbereiche betreffen auch Jugendliche. Die Jugend-Charta fordert daher die Kommunen und Regionen auf, darüber in einen Dialog mit jungen Menschen zu treten. Erwähnt werden etwa Sport, Freizeit- und Vereinsleben, Jugendbeschäftigung, Wohnen, Umwelt und Nachhaltigkeit, Verkehr, Aus- und Fortbildung, Mobilität und Austausch, Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung des ländlichen Raumes, Kultur, Maßnahmen gegen Gewalt, Kriminalität und Diskriminierung, Umgang mit Sexualität sowie die Teilnahme am öffentlichen Leben durch demokratische Prozesse, also bürgerschaftliche Bildung.

Für eine wirkungsvolle Jugendeinbeziehung sieht die Jugend-Charta Bildungs-, Trainings- und Informationsmaßnahmen vor sowie Medienarbeit, Freiwilligendienste, Förderungen für von Jugendlichen entwickelte Initiativen und Projekte sowie Jugendvereine. Institutionelle Strukturen sollen die direkte Mitwirkung gewährleisten. Dazu zählen u.a. Jugendräte, Jugendparlamente und Jugendforen, die von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften unterstützt werden sollen.

Die stetig zunehmende Mitwirkung junger Menschen am öffentlichen Leben bewog nicht zuletzt die Oxford Dictionaries dazu, »youthquake« als Wort des Jahres 2017 auszuwählen.²² Jugendbeben, so die wörtliche Übersetzung, wird als bedeutender kultureller, politischer oder gesellschaftlicher Wandel bezeichnet, der auf Aktionen oder den Einfluss junger Menschen zurückzuführen ist.

20 Kongress-Empfehlung REC128(2003). Siehe auch Empfehlung 242(2008) über die Integration und Mitwirkung junger Menschen auf lokaler und regionaler Ebene.

21 Empfehlung des Ministerkomitees Rec(2004)13 vom 17. November 2004.

22 Siehe <https://en.oxforddictionaries.com/word-of-the-year/word-of-the-year-2017> (abgerufen am 30. Oktober 2020).

2.8. Die Konvention über die Beteiligung von Ausländerinnen und Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben

Eine Herausforderung für die repräsentative Demokratie ist die Migration von sehr vielen Menschen innerhalb Europas und der Zustrom von Flüchtlingen und Migranten nach Europa. Ein Ergebnis von Zuwanderung und Migration ist eine zunehmende ethnische und kulturelle Vielfalt in den Städten Europas, die dadurch immer multiethnischer, multikultureller und multireligiöser werden. Trotzdem bleiben Millionen von Migrantinnen und Migranten, die nicht die Staatsbürgerschaft ihres neuen Aufenthaltslandes haben, von der politischen Beteiligung und von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Der politische und rechtliche Status dieser oft gut integrierten Ausländerinnen und Ausländer ist von größter Bedeutung für die Zukunft auch der Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Europa.

Der Europarat war der Auffassung, dass partizipatorische Rechte der Bevölkerung nicht länger an die Staatsbürgerschaft gebunden sein müssen, sondern sich an der Länge des rechtmäßigen Aufenthaltes orientieren sollten. Es wurden Vorschläge ausgearbeitet, um die Beteiligung von legalen Einwanderern am politischen Leben zu verstärken und die Mitgliedstaaten zu ermutigen, politische Rechte auch den länger ansässigen Nicht-Staatsangehörigen zu eröffnen. So sieht die Konvention des Europarates über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben²³ aus dem Jahr 1992 vor, dass das aktive Wahlrecht und das Recht, bei lokalen Wahlen zu kandidieren, jeder und jedem zugestanden werden soll, der in der jeweiligen Gemeinde seit fünf oder mehr Jahren lebt.

Nach heute 25 Jahren garantieren mehr als 20 europäische Staaten in der Praxis den Nicht-Staatsangehörigen ein Recht, auf lokaler Ebene zu wählen und einige Staaten auch ein Recht, bei lokalen Wahlen zu kandidieren. Die Konvention sieht auch die Gründung von beratenden Räten oder Ausschüssen für ausländische Einwohnerinnen und Einwohner als eine Vertretungsstruktur auf lokaler und regionaler Ebene für Migrantinnen und Migranten vor. Auch diese Praxis findet quer durch Europa immer mehr Verbreitung.

Während die Praxis bemerkenswerte Modelle der Beteiligung von Nicht-Staatsangehörigen zeigt, besteht bei den Mitgliedstaaten eine große Zurückhaltung, sich rechtlich zu verpflichten. Ende Oktober 2020 hatten

23 SEV-Nr. 144. In Kraft getreten am 1. Mai 1997. <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144>, (abgerufen am 30. Oktober 2020).

nur neun Staaten die Konvention ratifiziert: die sechs EU-Mitgliedstaaten Dänemark, Finnland, Italien, die Niederlande, Schweden und die Tschechische Republik sowie Albanien, Island und Norwegen.

Einer der Gründe für die Zurückhaltung mag sein, dass die Konvention Nicht-Staatsangehörigen nicht nur ein aktives Wahlrecht bei Kommunalwahlen einräumt, sondern auch das Recht enthält, bei Wahlen zu kandidieren. Bisweilen wird von Seiten der EU-Mitgliedstaaten argumentiert, dass die Kommunalwahlrichtlinie von 1995 alle Elemente enthalte und es den Mitgliedstaaten überlasse, EU-Bürgerinnen und Bürgern das aktive und/oder passive Wahlrecht zu gewähren sowie Beschränkungen für Exekutivfunktionen einzuführen.

Der Kongress vertrat in seinen Dokumenten und Debatten die Auffassung, nicht nur den Staatsangehörigen eine Mitwirkung zu ermöglichen, sondern auch jenen, die – auch wenn sie erst künftig die Staatsangehörigkeit erwerben können – einen integralen Bestandteil der örtlichen Gemeinschaft bilden, hier leben, arbeiten, Steuern und Sozialabgaben zahlen, Kinder in Schulen haben usw.

Die Konvention über die Beteiligung von Ausländern verfügt über keinen Monitoringmechanismus. Wenn der Europarat heute Konventionen ausarbeitet, wird meist ein Monitoringverfahren oder ein »Follow-up-Mechanismus« bestehend aus einem Ausschuss von Vertretern der Unterzeichnerstaaten vorgesehen.

2.9. *Berichte des Kongresses und laufende Aktivitäten*

Wenn es um Beteiligung geht, spielt die Digitalisierung eine entscheidende Rolle. Es entstehen neue Möglichkeiten, mit denen die Bevölkerung sowie die politischen und Verwaltungsebenen erst umzugehen lernen müssen. Wie schnelllebig die Entwicklung ist, zeigt ein Rückblick auf die einschlägigen Berichte des Kongresses aus dem Jahr 2008. Ein Bericht ging auf ein neues Medium ein, das damals ziemlich unbekannt war, dem der Kongress aber großes Potential in der Zukunft vorhersagte. Dieses Medium war Twitter.

Der Kongress-Bericht vom 18. Oktober 2011 zur Bürgerbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene in Europa, CG(21)³²⁴ zeigte, dass durch verstärkte Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an Planungs- und Ent-

24 Bericht CG (21)3 vom 18. Oktober 2011, [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CG\(21\)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorIn-](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CG(21)3&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorIn-)

scheidungsverfahren die Transparenz und Nachvollziehbarkeit verbessert und das öffentliche Vertrauen in die demokratischen Prozesse und Institutionen gestärkt werden können. Er unterstrich die Bedeutung von lokalen Bürgerinnen- und Bürgerbefragungen, -initiativen und -abstimmungen sowie von Bürgerinnen- und Bürgerforen und Beteiligung bis zu Mitentscheidung bei konkreten Ausgaben im Budget (*participatory budgeting*). Dadurch kann auch die Qualität der Lösungen und der Prozesse verbessert und ihre Akzeptanz gefördert werden. Klarzustellen ist von Beginn an, ob es sich um Anhörungen, Interaktion oder eine Mitentscheidung handelt. Die neuen sozialen Medien würden, so die Annahme noch im Jahr 2011, nur einen bescheidenen Einfluss auf die Stärkung der Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene haben.

Der im Jahr 2015 angenommene Bericht »Elektronische Medien: Grundlegende Veränderung für kommunale und regionale Politikerinnen und Politiker«²⁵ zeigte auf, dass sich die Szene weiter entwickelte und dass der Einsatz der neuen Technologien in demokratischen Prozessen auf Gemeindeebene zu immer mehr Nachvollziehbarkeit und damit Legitimität von Entscheidungen beitrug. Allerdings wurde auch ausdrücklich auf das immer noch bestehende Risiko einer technologischen Kluft (*digital divide*) hingewiesen, wenn gewisse Informationen nur online angeboten werden. Dadurch können Menschen, die mit den verschiedenen digitalen Medien nicht so vertraut sind, von politischen Prozessen ausgeschlossen werden. Aus diesem Grund müssen auch traditionelle Medien sowie der direkte Kontakt der politischen Verantwortungsträger mit der Bevölkerung als Kommunikationswege aufrechterhalten bleiben.

In seinem Bericht über *Open Data* für bessere öffentliche Dienstleistungen, CG32(2017)15 vom März 2017, fordert der Kongress die Gebietskörperschaften auf, die vielen Daten im öffentlichen Besitz zur Verfügung zu stellen und erforderlichenfalls aufzubereiten, damit die Bevölkerung über entsprechende Grundlagen für ihre Mitwirkung verfügt.

Im November 2018 diskutierte der Kongress einen Bericht über das Kommunalwahlrecht als Faktor erfolgreicher, langfristiger Integration von Migranten und Binnenvertriebenen in Europas Gemeinden und Regionen²⁶. In einigen Mitgliedstaaten des Europarates existieren Gebiete, die nicht unter der Kontrolle der nationalen Behörden stehen und aus denen

ernet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679 (abgerufen am 30. Oktober 2020).

25 CG/2015(29)14FINAL vom 22. Oktober 2015.

26 CG35(2018)17final vom 6. November 2018.

namhafte Bevölkerungsteile – vorübergehend – vertrieben wurden. Für diese Gruppe besteht meist ein Wahlrecht für nationale Wahlen zu Parlamenten bzw. bei Präsidentenwahlen, nicht jedoch für Gemeindeorgane in den Orten, in denen sie teilweise schon länger – vorübergehend – ansässig sind. Mit der Gleichstellung und Aufgabe des Status als Binnenflüchtling könnte einem Staat unterstellt werden, den Anspruch auf das vorübergehend nicht unter seiner Kontrolle stehende Gebiet aufgegeben zu haben. Der Bericht wurde daher mit großem Interesse erwartet.

Da die Wahlbeteiligung Binnenvertriebene dazu ermutigt, sich aktiv am Leben ihrer Gemeinde zu beteiligen, kann das Stimmrecht auf lokaler Ebene als natürlicher Ausgangspunkt für eine erfolgreiche langfristige Integration angesehen werden. Daher untersuchte der Bericht die internationalen Standards in Bezug auf das Stimmrecht von Binnenvertriebenen und Nichtstaatsangehörigen, umriss die großen Herausforderungen bei der Umsetzung dieser Rechte und beschrieb die Vielfalt der Ansätze, die die Mitgliedstaaten des Europarates in dieser Hinsicht gewählt haben. Der Kongress unterstrich daher, dass diese Empfehlung, einschließlich der Anforderung an die Mitgliedstaaten zur erfolgreichen Integration von IDPs in ihren Gemeinden dahin gehend ausgelegt werden soll, dass das Grundrecht von IDPs, unter sicheren und menschenwürdigen Bedingungen in ihre Heimat oder an ihren ständigen Aufenthaltsort zurückzukehren, eingeschränkt oder beeinträchtigt wird.

Aus der Sicht des Kongresses liegt ein Teil der Zukunft der Bürgerbeteiligung im *open government*. Transparenz ermöglicht Beteiligung und fördert ethisches Verhalten und beugt Korruption vor. In seinem Bericht *Transparenz und Open Government – Öffnung von Regierung und Verwaltung*²⁷ ruft der Kongress die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, Standards der offenen Regierungsführung anzuwenden und die Verwaltungsbediensteten entsprechend fortzubilden um die Partizipation sowohl im Hinblick auf den Umfang als auch die Qualität der Beteiligung zu verbessern. Der Kongress unterstützt das *Open Government Partnership*, eine 2011 gegründete weltweite Initiative, die für mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und Bürgerbeteiligung wirbt und mit ihrer Pariser Erklärung vom 7. Dezember 2016 ihren Wirkungsbereich auf die substaatlichen Ebenen ausdehnt.

27 CG35(2018)14 vom 7. November 2018.

3. Ausblick

Das Weltforum für Demokratie des Europarats²⁸ wird sich auch in den kommenden Jahren mit Fragen des demokratischen Zusammenhalts beschäftigen. Nach den Themen »*Bridging the Gap: Democracy between Old Models and New Realities*« (2012), »*Re-wiring Democracy: Connecting Institutions and Citizens in the Digital Age*« (2013), »*From Participation to Influence: Can Youth Revitalise Democracy?*« (2014), »*Freedom vs Control: For a Democratic Response*« (2015), »*Democracy and Equality – Does Education Matter?*« (2016) und »*Is Populism a Problem?*« (2017), diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im November 2018 über »*Women's Participation in Public and Political Affairs and Combating Violence Against Women*«, 2019 über »*Is Democracy in Danger in the Information Age*« und 2020/2021 über »*Can Democracy Save the Environment*«. Die Ergebnisse mit Schlussfolgerungen und konkreten Vorschlägen werden den nationalen Regierungen und Parlamenten, lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Zivilgesellschaft sowie den Organen und Institutionen des Europarats vorgelegt.

Der Europarat verfügt über ein reiches Instrumentarium und wird seine verbindlichen völkerrechtlichen Rechtsinstrumente und Empfehlungen weiterhin durch konkrete Aktionspläne, Kampagnen und Veranstaltungen sowie den jährlichen Bericht über den Stand der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit ergänzen müssen. In einer Zeit, in der die Demokratie durch schwindendes Vertrauen der Menschen gegenüber Politikerinnen und Politikern und Eliten insgesamt in Frage gestellt wird, besteht eine der Grundvoraussetzungen für die Gewährleistung demokratischer Sicherheit darin, die Beteiligung jedes Einzelnen und aller gesellschaftlichen Gruppen an politischen Prozessen und Entscheidungsprozessen sicherzustellen. Dabei wird es für die Organe des Europarates auch darum gehen, die Mitgliedstaaten zur tatsächlichen Umsetzung der in den Rechtsinstrumenten und Empfehlungen enthaltenen und meist konsensuell beschlossenen Maßnahmen anzuhalten, auch wenn dafür nicht immer Monitoringmechanismen eingerichtet wurden.

28 Programme und Tagungsberichte mit Videos aller Foren seit 2012 finden sich auf www.coe.int/en/web/world-forum-democracy/home (abgerufen am 30. Oktober 2020).

Direkte Demokratie im EU-Mehrebenensystem in Zeiten des Populismus

Annegret Eppler

1. »Mehrebenendemokratie« in der Europäischen Union

Das »europäische Mehrebenensystem«¹ besteht aus der teils durch supranationales, teils durch intergouvernementales Regieren gekennzeichneten europäischen Ebene, aus den EU-Staaten mit ihren unterschiedlichen nationalen politischen Systemen und, wo vorhanden, aus ihren subnationalen politischen Systemen.² Dieses europäische Mehrebenensystem ist eine »Mehrebenendemokratie«, denn die miteinander verbundenen politischen (subnationalen, nationalen und supranationalen) Systeme sind demokratische Systeme, und das Mehrebenensystem verfügt über supranationale gemeinsame Legitimations-, Repräsentations- und direkte Partizipationskanäle ebenso wie über getrennte, an manchen Stellen verbundene und sich gegenseitig beeinflussende nationale, supra- und subnationale. Jedes der politischen Systeme bzw. jede – die supranationale, nationale und subnationale – der politischen Ebenen funktioniert nach einer eigenen Logik

-
- 1 Vgl. Wolfgang Wessels, *Das Politische System der EU* (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008); Johannes Pollak und Peter Slominski, *Das politische System der EU* (facultas, 2012); Thomas König, Elmar Rieger und Hermann Schmitt (Hrsg.), *Das Europäische Mehrebenensystem: Mannheimer Jahrbuch für Sozialforschung Band 1* (hrsg. v. Vorstand des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, Campus, 1996).
 - 2 Rudolf Hrbek, »Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und die europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess«, in Rudolf Hrbek und Uwe Thaysen (Hrsg.), *Die deutschen Länder und die Europäische Gemeinschaft* (Nomos, 1986); Rudolf Hrbek und Sabine Weynand, *Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven* (C.H. Beck, 1994); Charlie Jeffery, »Towards a ›Third Level‹ in Europe? The German Länder in the European Union«, (1996) 44 *Political Studies* 253; Liesbet Hooghe, Gary Marks und Arjan Shakel, »Operationalizing Regional Authority: A Coding Scheme for 42 Countries, 1950-2006«, (2008) 18 *Regional and Federal Studies* 123; Jürgen Dieringer und Roland Sturm, *Regional Governance in EU-Staaten* (Barbara Budrich, 2010); Annegret Eppler und Fritz Staudigl, »Europeanisation of Austrian Federalism: The Case of Länder Rights in EU Affairs«, (2015) 24 *Contemporary Austrian Studies* 86.

und verfügt über eigene Akteure, Institutionen, Normen, Prozesse und Verfahren. Das EU-Mehrebenensystem weist in vielerlei Hinsicht, aber nicht durchgehend, hierarchische Beziehungen im Sinne eines Verhältnisses der Über- und Unterordnung der politischen Ebenen zueinander auf. Diese »Demokratieverflechtung« geht mit einem hohen Maß an Komplexität und auch an Intransparenz einher. Legitimität, (repräsentative und direkte) Demokratie und Parlamentarismus erhalten jeweils eine spezifische, dem Mehrebenencharakter entsprechende Funktionslogik. Nicht nur die einzelnen demokratischen Systeme – d.h. das supranationale, die nationalen und die subnationalen – für sich, sondern auch das demokratische EU-Mehrebenensystem mit seinen demokratischen Subsystemen in ihrer Gesamtheit und insbesondere ihren Wechselwirkungen verdienen analytische Aufmerksamkeit.

Während die Veränderungen der Parlamente als »Kristallisationspunkte« der parlamentarischen Demokratien der verschiedenen politischen Systeme, insbesondere was ihre parlamentarischen Funktionen angeht, als »Europäisierung« und ihre Kooperation (und auch Konkurrenz) als »Mehrebenenparlamentarismus« in den letzten Jahren ausführlich analysiert worden sind,³ finden sich neben einer Vielzahl verschie-

3 Andreas Maurer, »Perspectives de la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux«, (Serie Politique W-19, Parlement européen, 1996); Andreas Maurer, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente* (Nomos, 2002); Andreas Maurer, »Mehrebenenparlamentarismus und Mehrebenenparlamentarismus: Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente nach Lissabon«, in Stefan Kadelbach (Hrsg.), *Europäische Integration und parlamentarische Demokratie* (Nomos, 2009); Andreas Maurer, *Parlamente in der EU* (UTB/WUV, 2012); Arthur Benz, »Patterns of Multilevel Parliamentary Relations: Varieties and Dynamics in the EU and Other Federations«, (2017) *Journal of European Public Policy* 499; Annegret Eppler, »Vertikal und horizontal, bi- und multilateral: Interparlamentarische Beziehungen in EU-Angelegenheiten«, in Gabriele Abels und Annegret Eppler (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU* (Nomos, 2011); Annegret Eppler und Andreas Maurer (Hrsg.), *Die Koordination der österreichischen Europapolitik* (Nomos, 2018); Gabriele Abels und Annegret Eppler (Hrsg.), *Subnational Parliaments in the EU: Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era* (Studienverlag, 2015); Ursula Münch und Eike-Christian Hornig (Hrsg.), *Direkte Demokratie: Analysen im internationalen Vergleich* (Nomos, 2015); Ben Crum und John E. Fossum, »The Multilevel Parliamentary Field: A Framework for Theorizing Representative Democracy in the EU«, (2009) 1 *European Political Science Review* 249; Arthur Benz, »Linking Multiple Demoi: Inter-Parliamentary Relations in the EU«, (2011) 1 *IEV Online*, www.fernuni-hagen.de/imperia/md/content/rewi/iev/benziev-online2011nr1.pdf (abgerufen am 19. Juni 2017).

dener Ansätze zur Analyse von direktdemokratischen Verfahren in der EU und den einzelnen EU-Staaten kaum Studien des Zusammenspiels und der Wechselwirkungen der verschiedenen direktdemokratischen Verfahren, die in vielen der ineinander geschachtelten politischen Systeme zu finden sind⁴ und unter denen für diesen kurzen Text sehr grob sämtliche partizipative, deliberative, direktdemokratische Akte, auch Referenden und Direktwahlen, verstanden werden sollen. In Zeiten der Politikverdrossenheit und »postparlamentarischer«⁵ Herausforderungen oft als eine Art Allheilmittel beschworen, stellt sich in Zeiten des Populismus die Frage, ob und wann direkte Demokratie zu einer Art Brandbeschleuniger werden kann.⁶ Nicht nur von einem auf die Output-Legitimität fokussierten Standpunkt – gegenüber dem alle gebotene Skepsis gilt –, muss aus der Mehrebenen-Perspektive hinterfragt werden, welche von mehreren ineinander geschachtelten politischen und konstitutionellen Systemen der nationalen Mehrebenensysteme und des supranationalen EU-Mehrebenensystems (lokal, regional, national, supranational) inwiefern und auf welche Weise von direkter Demokratie auf den verschiedenen (anderen) Ebenen gestärkt bzw. geschwächt werden. Es fragt insbesondere, wie hierbei Interdependenzen zwischen den verschiedenen Ebenen verlaufen.

Inwiefern wirkt sich das BREXIT-Referendum 2016 auf das supranationale System der EU, auf das subnationale System Schottlands und auf andere nationale und subnationale Systeme im EU-Mehrebenensystem aus? Inwiefern erfolgte durch das Referendum in Katalonien 2017 eine Legitimierung bzw. Delegitimierung oder Stabilisierung bzw. Destabilisierung der politischen Systeme Kataloniens, Spaniens und der EU? Stärkte der

-
- 4 Vgl. Beater Kohler-Koch und Berthold Rittberger, »Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union«, in Beater Kohler-Koch und Berthold Rittberger (Hrsg.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* (Rowman & Littlefield Publishers, 2007); Erik Oddvar Eriksen und John Erik Fossum (Hrsg.), *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?* (Routledge, 2000); Cristina Fraenkel-Haeberle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation in Multilevel Democracies* (Brill, 2015).
 - 5 Svein S. Anderson und Tom R. Burns, »The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-Parliamentary Governance«, in Svein S. Anderson und Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *The European Union: How Democratic Is It?* (Sage, 1996).
 - 6 Eike-Christian Hornig, *Mythos direkte Demokratie: Praxis und Potentiale in Zeiten des Populismus* (Barbara Budrich, 2017); Eckhard Jesse und Roland Sturm, »Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts«, in Eckhard Jesse und Roland Sturm (Hrsg.), *Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven* (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003).

Wahlkampf zur Direktwahl des österreichischen Bundespräsidenten 2016 europaskeptische Tendenzen und »schlug« dies auf die EU-Ebene oder auf andere EU-Staaten »durch«? Schränkte es die EU-Handlungsfähigkeit auch der »gemäßigten« damaligen Regierungsparteien ein und wurde dadurch das EU-System als Ganzes eventuell tangiert?

In Zeiten »multipler Krisen« der EU, deren Kern von vielen in einer hinter der wirtschaftlichen, territorialen und politisch-institutionellen Integration herhinkenden »gesellschaftlichen Integration«⁷ gesehen wird, stellt sich insbesondere die Frage, inwiefern direktdemokratische Verfahren in den EU-Staaten in der Lage sind, die EU zu stärken bzw. zu schwächen. Dazu werden im Folgenden in aller gebotenen Kürze zwei Thesen ausgearbeitet: Die erste befasst sich mit der Abhängigkeit zukünftiger (Des-)Integrationsprozesse der EU von Legitimitätsfragen, die zweite mit möglichen Auswirkungen direktdemokratischer Verfahren auf verschiedenen politischen Ebenen auf die EU-Ebene.

2. EU-(Des-)Integration und Legitimität

Hinsichtlich des Aufbaus und der Weiterentwicklung des politischen Systems der Europäischen Union erfuhren zwei heute wesentliche Zusammenhänge über Jahrzehnte hinweg wenig Aufmerksamkeit. Zum einen befindet sich auch das supranationale EU-Mehrebenensystem, wie alle nationalen Mehrebenensysteme, in einem dynamischen Ausbalancierungsakt zwischen *self rule* und *shared rule*⁸ und es ist nicht allein mit einer ständig fortschreitenden Integration, sondern auch mit »desintegrativen« Phänomenen zu rechnen. Zum anderen hat sich gezeigt, dass die Annahme eines

7 Vgl. Annegret Eppler, Lisa Helene Anders und Thomas Tuntschew, »Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)Integration: Revisiting the Elephant in Times of Crises«, in Institute for Advanced Studies (Hrsg.), *Political Science Series. Working Paper* (Institute for Advanced Studies, 2016).

8 Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa, 1987); Carl J. Friedrich, »Föderalismus in Theorie und Praxis«, (1964) 5 *Politische Vierteljahresschrift* 154; Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice* (Routledge, 2006); Arthur Benz und Jörg Broschek (Hrsg.), *Federal Dynamics: Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (Oxford University Press, 2013); Ludger Helms, Annegret Eppler und David Willumsen, »Is There a ›German School‹ of Comparative Federalism? An Institutional Perspective«, (2017) *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 533; Annegret Eppler, »Dynamic Federalism Theories« as Theories of European Integration?« (ECPR General Conference, Prague, 10. September 2016).

»permissive consensus«⁹, d.h. einer Art stillschweigenden und an Details wenig interessierten »ermöglichenden Konsenses« der Bevölkerungen der EU-Staaten hinsichtlich weiterer Integrationsschritte seit den großen wirtschaftlichen, territorialen und politisch-institutionellen Integrationsschritten, die durch den Maastrichter Vertrag angestoßen wurden und in seiner Folge realisiert wurden, nicht mehr haltbar ist.

Ein Großteil der politikwissenschaftlichen EU-Forschung konzentrierte sich auf die Analyse und Erklärung von Dynamiken in Richtung »mehr Integration« – insbesondere auf die erheblichen Vertiefungs- und Erweiterungsschritte seit 1951, erst in letzter Zeit auf die gesellschaftliche und nur mäßig auf die ökonomische Integration – und ignoriert weniger erfolgreiche Integrationsphasen, wie etwa die in der Integrationsgeschichte wiederholt auftretenden Konsolidierungs- und Stagnationsphasen und auch integrative Fehl- bzw. Rückschläge.¹⁰ Das derzeitige »empirische Puzzle« zeigt in der anhaltenden Krise jedoch gleichzeitig ablaufende integrative und desintegrative Prozesse,¹¹ die es zu erklären gilt. Nicht nur »Föderalismustheorien«,¹² auch andere theoretische Ansätze gehen von einer Richtungsoffenheit der europäischen Integration aus: Neofunktionalisten wie Lindberg und Scheingold sowie Schmitter ziehen seit Anfang der 1970er Jahre explizit die Möglichkeit eines »spill-backs«¹³ bzw. einer – einzelne

9 Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community* (Prentice-Hall, 1970), 62.

10 Annegret Eppler, »Politikwissenschaftliche Erklärungsansätze für die Dynamiken im EU-Mehrebenensystem«, in Anna Gamper et al. (Hrsg.), *Föderale Kompetenzverteilung in Europa* (Nomos, 2016).

11 Vgl. Annegret Eppler und Andreas Maurer, »Die »immer engere Union der Völker Europas« im Spannungsfeld zwischen Integration, Gruppenbildung und Desintegration«, in Anton Pelinka (Hrsg.), *Europa – Hoffnung und Feindbild* (Wochen-schau Verlag, 2016); Eppler, Anders und Tuntschew, »Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)Integration« (Fn. 7).

12 Insbesondere Friedrich, »Föderalismus in Theorie und Praxis« (Fn. 8); Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice* (Praeger NY, 1968); vgl. Annegret Eppler, »European Where Necessary, National Where Possible«. Vorschläge aus den Niederlanden und Großbritannien zur Reform der EU im Lichte dynamischer Föderalismustheorien«, in Rudolf Hrbek und Martin Große Hüttmann (Hrsg.), *Renaissance des Föderalismus in Europa?* (Nomos, 2016).

13 Leon N. Lindberg, »Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement«, in Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold (Hrsg.), *Regional Integration: Theory and Research* (Harvard University Press, 1971); Lindberg und Scheingold, *Europe's Would-Be Polity* (Fn. 9).

Indikatoren der Integration betreffende – »disintegration« in Betracht.¹⁴ Helen Wallace prägt die Metapher eines »politischen Pendels«, das sie zwischen der Arena der EU-Staaten und der supranationalen EU-Arena hin- und herschwingen sieht,¹⁵ und Maurer und Wessels unterscheiden Phasen großer Integrationsschritte von anderen Phasen der Stagnation und Konsolidierung in einer treppenartigen Entwicklung.¹⁶ Seit den 1990er Jahren analysieren Europäisierungsansätze auch die Bedingungen eines Rückschritts der Europäisierung, d.h. der Beeinflussung der nationalen Systeme durch die EU (»retrenchment«)¹⁷, und seit 2009 untersucht der Postfunktionalismus den möglicherweise bremsenden und desintegrativen Einfluss eines »constraining dissensus«¹⁸. Es ist also anzunehmen, dass Integrations- und Desintegrationsprozesse gleichzeitig stattfinden können, Integration und Desintegration zwei Seiten einer Medaille bzw. zwei Pole eines Konzepts¹⁹ sind und dass ständige die gleichzeitigen Dynamiken im Spannungsfeld von Einheit und Vielfalt, die ein Charakteristikum aller Mehrebenensysteme ist, auch im EU-System auftreten können.²⁰ Integri-

-
- 14 Lindberg, »Political Integration« (Fn. 13); Philippe C. Schmitter, »A Revised Theory of Regional Integration«, in Lindberg und Scheingold (Hrsg.), *Regional Integration* (Fn 13). Vgl. auch den »dialektischen Neofunktionalismus« von Dorette Corbey, »Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration«, (1995) 49 *International Organization* 253 und Zoe Lefkofridi und Philippe C. Schmitter, »Transcending or Descending? European Integration in Times of Crisis«, (2015) 7 *European Political Science Review* 3; Phillippe C. Schmitter und Zoe Lefkofridi, »Neofunctionalism as a Theory of Disintegration«, (2016) 1 *Chinese Political Science Review* 1.
 - 15 Helen Wallace, »The Policy Process: A Moving Pendulum«, in Helen Wallace, Mark A. Pollack und Alasdair R. Young (Hrsg.), *Policy Making in the European Union* (Oxford University Press, 2010).
 - 16 Andreas Maurer und Wolfgang Wessels, »The European Union Matters: Analysing Two Arenas Over Time«, in Wolfgang Wessels, Andreas Maurer und Jürgen Mittag (Hrsg.), *Fifteen into One? The European Union and its Member States* (Manchester University Press, 2003).
 - 17 Claudio M. Radaelli, »The Europeanization of Public Policy«, in Kevin Featherstone und Claudio M. Radaelli (Hrsg.), *The Politics of Europeanization* (Oxford University Press, 2003).
 - 18 Liesbet Hooghe und Gary Marks, »A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus«, (2009) 39 *British Journal of Political Science* 1.
 - 19 Gary Goertz, *Social Science Concepts: A User's Guide* (Princeton University Press, 2006).
 - 20 Eppler, Anders und Tuntschew, »Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)Integration« (Fn. 7).

on und Desintegration werden hier als Prozesse verstanden, deren Ergebnisse mit den gleichen (Outcome-)Indikatoren messbar sind.²¹

Eine hinter der wirtschaftlichen, territorialen und politisch-institutionellen Integration zeitlich zurückgebliebene »gesellschaftliche Dimension« europäischer Integration,²² messbar etwa an der gemeinsamen Identität, Zustimmung zum EU-System, grenzüberschreitenden Beziehungen der Bürgerinnen und Bürger und grenzüberschreitendem politischen Interesse,²³ wurde seit dem »Nein« der Dänen zum Maastrichter Vertrag als »EU-Demokratiedefizit« diskutiert. Spätestens seit Ausbruch der europäischen Banken-, Währungs- und Finanzkrise wird die »gesellschaftliche Dimension« europäischer Integration nicht nur im Hinblick auf den Aufbau der supranationalen Demokratie im EU-System, sondern auch in ihrer möglichen Funktion als Bremse weiterer Integration wahrgenommen.²⁴ Die Analyse der Integration als multidimensionalen Prozess ist nichts Neues, sie geriet lediglich durch die Konzentration auf Vertiefungs- und Erweiterungsschritte (d.h. auf die politisch-institutionelle und territoriale Dimension der Integration) bzw. spätestens seit dem »Paradigmenwechsel« der Integrationstheorie und dem Verständnis der europäischen Integration als »Zustand« Anfang der 1990er Jahre etwas in Vergessenheit. Frühe Forscher wie Nye²⁵ und andere Vertreter des Neofunktionalismus,²⁶ des Transaktionalismus²⁷ und des Föderalismus²⁸ legten ihrer Forschung ein multidimensionales Verständnis europäischer Integration zugrunde und leiteten gerade aus der ökonomischen und gesellschaftlichen Dimension

21 Ebd.; für die Integrationsforschung zuerst Lindberg, »Political Integration« (Fn. 13). Vgl. William H. Riker, *Federalism – Origins, Operation, Significance* (Little Brown, 1964); William H. Riker, »Federalism«, (1975) 5 *Handbook of Political Science* 93; Friedrich, »Föderalismus in Theorie und Praxis« (Fn. 8); Friedrich, *Trends of Federalism* (Fn. 12).

22 Eppler, Anders und Tuntschew, »Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)Integration« (Fn. 7).

23 Lisa Helene Anders, Annegret Eppler und Thomas Tuntschew, »Europäische Integration: Zweidirektional und Mehrdimensional«, (2016) 39 *Integration* 198.

24 Hooghe und Marks, »A Postfunctional Theory« (Fn. 18).

25 Joseph S. Nye, »Comparative Regional Integration: Concept and Measurement«, 22 *International Organization* 855.

26 Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950-1957* (University of Notre Dame Press, 1958).

27 Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality* (M.I.T. Press, 1966).

28 Friedrich, »Föderalismus in Theorie und Praxis« (Fn. 8); vgl. Eppler, »Dynamic Federalism Theories« (Fn. 8).

(d.h. aus der Integration von Märkten und Gesellschaften) Erklärungen für die Dynamik der politisch-institutionellen Dimension ab.

Hinsichtlich dieser »gesellschaftlichen Dimension« nimmt der Postfunktionalismus die Ablösung des »*permissive consensus*« durch einen »*constraining dissensus*« an.²⁹ Integrationskrisen werden teilweise auf die – früher noch als integrationsfördernd eingeschätzte³⁰ – »Politisierung« als »*polarization of opinions, interests or values and the extent to which they are publicly advanced towards the process of policy formulation within the EU*«³¹ bzw. auf einen fehlenden »*federal spirit*«³² zurückgeführt und die Bedeutung einer »europäischen Seele« unterstrichen.³³ Im Hinblick auf Dynamiken des europäischen Integrationsprozesses – Integration, Desintegration und Reintegration – stellt sich also die Frage, ob und unter welchen Bedingungen Demokratie – auch direkte Demokratie – im supranationalen Raum – aber auch in den einzelnen EU-Staaten und ihren subnationalen Einheiten – eine »Zug- oder Gegenkraft« der europäischen Integration sein kann.³⁴

29 Hooghe und Marks, »A Postfunctional Theory« (Fn. 18).

30 Philippe C. Schmitter, »Three Neo-functional Hypotheses about International Integration«, (1969) 1 *International Organization* 161, 166.

31 Vgl. Pieter de Wilde, »No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicisation of European Integration«, (2011) 5 *Journal of European Integration* 559, 560; Timm Beichelt et al. (Hrsg.), *Civil Society and Democracy Promotion* (Palgrave Macmillan, 2014); Francis Cheneval, Sandra Lavenex und Frank Schimmelfennig, »Democracy in the European Union: Principle, Institutions, Policies«, (2015) 22 *Journal of European Public Policy* 1.

32 Michael Burgess, *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism* (Oxford University Press, 2012); vgl. Klaus von Beyme, *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich* (C.H.Beck, 2007); Erik Oddvar Eriksen und John Erik Fossum, »Democracy through Strong Publics in the European Union?«, (2002) 40 *Journal of Common Market Studies* 401.

33 Werner Weidenfeld, *Europas Seele suchen: Eine Bilanz der europäischen Integration* (Nomos, 2017); vgl. Werner Weidenfeld und Nina Rümelin (Hrsg.), *Europäische Identität: Voraussetzungen und Strategien* (Nomos, 2007).

34 Marcus Höreth und Dennis-Jonathan Mann, »Die Legitimitätsfrage als Zug- oder Gegenkraft im europäischen Integrationsprozess?«, in Annegret Eppler und Henrik Scheller (Hrsg.), *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration: Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess* (Nomos, 2013).

3. Mögliche Effekte direkter Demokratie im EU-Mehrebenensystem

Die Funktionslogik nationaler Demokratien kann nicht ohne weiteres auf das komplexe Mehrebenensystem der EU mit seiner supranationalen Ebene und den Interdependenzen zwischen den verschiedenen politischen Ebenen übertragen werden,³⁵ die sich in verschiedenen, teils eigenständigen, teils zusammenhängenden, sich gegenseitig tangierenden Input-Legitimationsketten, Repräsentationskanälen und Partizipationsforen widerspiegeln.

Die EU sieht in der Demokratie einen der Werte, auf die sie sich gründet (Art. 2 EUV). Diese Werte werden nicht erst durch den Unionsvertrag geschaffen, sondern gehören zu dem in der Präambel genannten »gemeinsamen Erbe«. ³⁶ Sie gelten für die supranationale Ebene und binden die Unionsorgane (vgl. insbesondere Art. 9–13 EUV), sind darüber hinaus aber »allen Mitgliedstaaten [...] gemeinsam« (Art. 2 Satz 2 EUV). Damit ist eine Definition für die Nationalstaaten verbunden, die Mitglieder der EU sind. Folgerichtig gehört Demokratie zu den Kriterien, die von Beitrittskandidaten zwingend erfüllt sein müssen (1993 durch den Europäischen Rat in Kopenhagen als Voraussetzung für den Beitritt als »Kopenhagener Kriterien« formuliert, seit dem Amsterdamer Vertrag 1999 im Primärrecht verankert, heute in Art. 49 Abs. 1 EUV). Entwickelt sich ein EU-Staat nicht dem Demokratieprinzip gemäß,³⁷ sieht der Vertrag Sanktionen vor (Art. 7 EUV)³⁸ – jedoch kann die EU selbstverständlich keinen Einfluss auf die konkrete Ausformung der demokratischen Systeme der EU-Staaten, natürlich auch nicht auf die Frage des dortigen Verhältnisses der repräsentativen zur direkten Demokratie, nehmen.

Auf EU-Ebene wählen die Bürgerinnen und Bürger das Europäische Parlament, das als supranationales Parlament Teil der Legislative auf EU-Ebene ist, Art. 14 EUV. Die nationalen, von den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten nach dem jeweiligen Wahlsystem gewählten Regierungen sind Teil einer zweiten – direkten, wenn auch längeren – Legitimationsskette, die zum Rat und damit zu einem zum Europäischen Parlament

35 Maurer, *Parlamente in der EU* (Fn. 3), 37-40.

36 Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan und Markus Kotzur (Hrsg.), *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (C.H. Beck, 2010), Art. 2 Rn. 1.

37 Vgl. Michael Blauburger, »Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite«, (2016) 44 *Leviathan* 280.

38 Vgl. auch Annegret Eppler, »Die ›Rechtsstaatskrise der EU‹: Verderben zu viele Köche den Brei?«, (2016) 63 *Zeitschrift für Politik* 406.

teilweise in einem horizontalen Kontroll-Verhältnis stehenden Legislativ- und Exekutivorgan führt. Die nationalen Parlamente nehmen nicht nur durch die Wahl der Regierungen (in parlamentarischen Demokratien), sondern auch über auf die europapolitischen Aktivitäten ihrer Regierungen und über direkt auf die EU bezogene Mitwirkungs-, Kontroll- und Monitoringmöglichkeiten am supranationalen Regieren teil. Im unmittelbaren Bezug zur supranationalen Ebene, z.B. über die Kontrolle der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, begründen sie eine zusätzliche, regierungsunabhängige Legitimationskette, die auch die zweiten Kammern³⁹ einbezieht, die in vielen Fällen die Mitwirkungsrechte der subnationalen Ebene an EU-Angelegenheiten sichern.⁴⁰ Der Dreiklang von Europäischem Parlament, Rat und nationalen Parlamenten wird, je nach Ausprägung in spezifischen Akteurskonstellationen, unter Kategorien wie »*multilevel parliamentary democracy*«, »*compound representation*« oder »*joint decision-making*« geordnet und analysiert.⁴¹

Dazu kommen vermehrt partizipative und deliberative Verfahren auf EU-Ebene. Seit dem Vertrag von Lissabon in Art. 11 EUV niedergelegt, waren sie zuvor etwa durch das Weißbuch »Europäisches Regieren« (2001; Grundsätze der EU-Politik: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität; Kohärenz) und den »*Plan D for Democracy, Dialogue and Debate*« (2005) der Europäischen Kommission lanciert worden (vgl. auch das seit dem Maastrichter Vertrag bestehende Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und Beschwerderecht beim Europäischen Bürgerbeauftragten seit 1995). Seit den 1990er Jahren zieht die Kommission betroffene Kreise vor neuen Initiativen beratend hinzu, führt Online-Konsultationen (z.B. »*Your voice in Europe*«) und Bürgerkonferenzen durch, auf denen »normale« Bürgerinnen und Bürger diskutieren und bei denen versucht

39 Sven Leunig, *Handbuch Föderale Zweite Kammern* (Barbara Budrich, 2009).

40 Eppler und Staudigl, »Europeanisation of Austrian Federalism: The Case of Länder Rights in EU Affairs«; Annegret Eppler, »Multi-Level Governance in Europe - The Implication of German Länder in the Development of the Lisbon Treaty and the Strengthening of the Regional Level in Europe«, (2008) *The Hebrew University International Law Research Paper* No. 09-08, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1271283 (abgerufen am 09. April 2018).

41 Vgl. Benz, »Patterns of Multilevel Parliamentary Relations« (Fn. 3) mit weiteren Typisierungen; vgl. Johannes Pollak, *Repräsentation ohne Demokratie: Kollidierende Systeme der Repräsentation in der Europäischen Union* (Springer, 2007); Timm Beichelt, »Regierungen als quasi-parlamentarische Akteure: Die Rolle der nationalen Exekutiven im Mehrebenenparlamentarismus«, in Gabriele Abels und Annegret Eppler (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktionen von Parlamenten im politischen System der EU* (Nomos, 2011).

wird, die Meinungsbildungsprozesse auf nationaler und supranationaler Ebene zu verschränken.⁴² Durch den Lissabon-Vertrag wurde die »Europäische Bürgerinitiative« eingeführt, durch die eine Million Bürgerinnen und Bürger, die aus unterschiedlichen EU-Staaten kommen, die Kommission auffordern können, einen neuen Rechtsakt zu initiieren.⁴³ Diskutiert wurde auch die Einführung EU-weiter Referenden über zentrale Integrations-schritte und die Direktwahl etwa des Kommissionspräsidenten.⁴⁴

Mit diesen direktdemokratischen, partizipativen und deliberativen Verfahren wird die Hoffnung auf eine weitere Demokratisierung der EU verbunden, jedoch stecken sie in den Kinderschuhen und unterliegen ganz erheblichen Herausforderungen: Während es an einer homogenen Gesellschaft, die von vielen als Voraussetzung für direktdemokratische Verfahren gesehen wurde, auch in nationalen Systemen mangelt, steht die EU vor der Herausforderung, dass nicht Bürgerinnen und Bürger eines *demos*, sondern intermediär wenig verbundener »*multipler demois*«⁴⁵ an direktdemokratischen Verfahren teilnehmen. Würden direktdemokratische Verfahren allerdings dazu beitragen, nach und nach einen »*civic demos*«⁴⁶ oder eine gemeinsame europäische Identität (neben der bestehenden nationalen)⁴⁷ zu schaffen, könnte ein solcher Fortschritt der »gesellschaftlichen Dimen-

42 Gabriele Abels, Annegret Eppler und Jennifer Träsch, »Zum ›Demokratiedefizit‹ der EU – und wie es sich (nicht) abbauen lässt«, (2010) 3 *Der Bürger im Staat* 256.

43 Vgl. Andreas Maurer und Stephan Vogel, *Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsmöglichkeiten* (SWP-Studie, 2009); Abels, Eppler und Träsch, »Zum ›Demokratiedefizit‹ der EU« (Fn. 43).

44 Heidrun Abromeit, »Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems«, (1998) 1 *Politische Vierteljahresschrift* 80; Michael Zürn, »Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem«, (1996) 1 *Politische Vierteljahresschrift* 27.

45 J.H.H. Weiler, »Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision«, (1995) 1 *European Law Journal* 219; Dieter Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?* (Carl Friedrich von Siemens Stiftung, 1995); Peter Graf Kielmansegg, »Integration und Demokratie«, in Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration* (Springer, 2003); Benz, »Linking Multiple Demoi« (Fn. 3).

46 Weiler, »Does Europe Need a Constitution?« (Fn. 45).

47 Vgl. Andreas Føllesdal und Simon Hix, »Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik«, (2005) No. C-05-02 *European Governance Papers*, www.connex-network.org/eurgov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf (abgerufen am 18. April 2017); Andreas Føllesdal, »The Legitimacy Deficits of the EU«, (2006) 14 *The Journal of Political Philosophy* 441; Armin Schäfer, »Das Demokratiedefizit der Europäischen Union«, (2006) 34 *Leviathan* 350.

sion« der europäischen Integration⁴⁸ weitere Integrations Schritte auch in anderen Integrationsdimensionen ermöglichen.

Die nationale Ebene dieser Mehrebenendemokratie besteht aus ganz unterschiedlichen demokratischen Systemen.⁴⁹ Die supranationalen gemeinsamen Repräsentationskanäle des Europäischen Parlaments und direkt-demokratischer Partizipationsmöglichkeiten auf EU-Ebene stehen parallel zu nach EU-Staaten getrennten, über die Arbeit der demokratisch gewählten Regierungen im Rat und über direkte Einflussnahmemöglichkeiten der nationalen Parlamente verbundenen und sich auf vielfältige Art gegenseitig beeinflussenden, nationalen Kanälen.⁵⁰

In den einzelnen EU-Staaten werden die verschieden ausgestalteten repräsentativen Demokratien auf unterschiedliche Arten durch diverse direkt-demokratische Instrumente flankiert⁵¹ und eventuelle Ausweitungen dieser direkt-demokratischer Verfahren in Politik und Wissenschaft diskutiert. Wo bereits in Zeiten der Politikverdrossenheit eine genaue Abwägung der denkbaren direkt-demokratischen Instrumente, Beteiligungs- und Entscheidungs-Quoren, zur Entscheidung gestellten Inhalte etc. vonnöten war, stellen sich diese Herausforderungen in Zeiten des Populismus umso mehr. Denn direkt-demokratische Verfahren tangieren in hohem Maße Fragen der Einflussnahmemöglichkeiten (der »Machtverteilung«) innerhalb eines politischen Systems und werden nicht umsonst von Parteien wie der Alternative für Deutschland, der Freiheitlichen Partei Österreichs, der niederländischen *Partij voor de Vrijheid*, dem französischen *Front National* (seit Juni 2018 *Rassemblement National*), der *Fidesz*-Partei in Ungarn ge-

48 Eppler, Anders und Tuntschew, »Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)Integration« (Fn. 7); Giesela Riescher, Sabine Ruß und Christoph M. Haas, *Zweite Kammern* (Wissenschaftsverlag, 2010); Susanne Bachmann, »Die Dynamisierung des österreichischen Bundesrates in der EU-Politik und sein Zusammenwirken mit anderen europapolitischen Akteuren«, in Eppler und Maurer (Hrsg.), *Die Koordination der österreichischen Europapolitik* (Fn. 3).

49 Vgl. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (Yale University Press, 1999); Wolfgang Ismayr, *Gesetzgebung in Westeuropa: EU-Staaten und Europäische Union* (Springer VS, 2004); Heinrich Pehle und Roland Sturm, »Die Europäisierung der Regierungssysteme«, in Oscar W. Gabriel und Sabine Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt* (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008).

50 Pehle und Sturm, »Die Europäisierung der Regierungssysteme« (Fn. 49).

51 Fraenkel-Haebler et al. (Hrsg.), *Citizen Participation* (Fn. 4); Münch und Hornig (Hrsg.), *Direkte Demokratie* (Fn. 3); Andreas Kost, *Direkte Demokratie* (Springer, 2008); Peter Massing (Hrsg.), *Direkte Demokratie: Eine Einführung* (Wochenschau Verlag, 2005); Peter Massing et al., »Direkte Demokratie«, (2005) 38 1 *Politische Bildung* 4; vgl. die Beiträge des vorliegenden Bandes.

fordert. Ein herausragendes Beispiel nicht nur für die Instrumentalisierung direkter Demokratie, sondern auch für ihr Einflusspotential auf andere Ebenen des EU-Systems ist das am notwendigen Teilnahmekquorum gescheiterte (50% der Wahlberechtigten hätten abstimmen müssen, getan haben es nur 39,9%) Referendum der ungarischen Regierung vom 2. Oktober 2016. Zur Abstimmung stand, ob sich Ungarn an den vom Ministerrat im September 2015 festgelegten Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge aus Italien und Griechenland halten sollte. Es zielte also darauf ab, rechtmäßig gesetztes EU-Sekundärrecht außer Kraft zu setzen.

Globalisierung, Internationalisierung und europäische Integration – nach dem Weltkrieg auch als Mittel der Friedenssicherung verstanden – können angesichts grenzüberschreitender Phänomene (Terrorismus, Finanzkrisen, Migrationsbewegungen) einen Reflex nach nationaler Kontrolle auslösen. »Politikverdrossenheit« und gewandelte Protestkulturen⁵² werden teilweise von populistischen Strömungen abgelöst und die EU mit ihren supranationalen Organen, Mehrheitsentscheidungen in Rat und Parlament steht im Fokus vieler dieser Bewegungen, was eine Politisierung und Polarisierung der Politik in den EU-Staaten entlang europapolitischer Themen zur Folge hat. Argumente, die in der Diskussion über direkte Demokratie gegen dieselbe vorgebracht werden, erhalten im Lichte direktdemokratischer Verfahren, die EU-Fragen tangieren, eine neue Resonanz.⁵³ Angeführt wird, dass Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der hochkomplexen EU-Politikgestaltung nur schwer und über einen längeren Zeitraum erworben werden können. In einem von Ausgleich und *Package-Deals* geprägten supranationalen (Multi-level)Governance-System⁵⁴ können Sachfragen schwer auf Ja-/Nein-Abstimmungen herunter gebrochen werden (wohl aber die ultimative Frage nach Mitgliedschaft oder Austritt).⁵⁵ Zeitliche Abläufe werden in hohem Maße vom EU-Politikzyklus geprägt und können kaum mit langwierigen direkten Verfahren auf nationaler Ebene verschränkt werden. Die Möglichkeit kleiner,

52 Annegret Eppler, Patrick Wauters und Diane Whitehouse, »MEP 2025: Preparing the Future Work Environment for Members of the European Parliament«, (Study, European Parliament Think Tank, 2012).

53 Vgl. Kost, *Direkte Demokratie* (Fn. 51); Massing, *Direkte Demokratie* (Fn. 51); Massing et al., »Direkte Demokratie« (Fn. 51).

54 Liesbet Hooghe und Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration* (Rowman & Littlefield Publishers, 2001).

55 Vgl. Pieter De Wilde, Anna Leupold und Henning Schmidtke, »Introduction: The Differentiated Politicization of European Governance«, (2016) *West European Politics* 3.

populistischer Gruppen die Diskussionen vor direktdemokratischen Entscheidungen über simple Argumente zu beherrschen, kann – unterstützt durch »Medienpopulismus« – europaskeptischen Strömungen dienen, gerade angesichts der zwischen verschiedenen Bevölkerungsschichten sehr unterschiedlichen Haltungen gegenüber der EU.⁵⁶ Die Aufmerksamkeit, die direktdemokratischen Entscheidungen auf nationaler Ebene in Öffentlichkeit und Medien zuteil wird, und ihre (vermeintlich)⁵⁷ erhöhte Input-Legitimität bringt eine verstärkte Responsivität des gesamten politischen Prozesses mit sich: Finden in einem System direktdemokratische Entscheidungen in einem gewissen Ausmaß statt, beziehen politische Repräsentanten auch in verwandten Sachfragen und auch vor und nach konkreten direktdemokratischen Entscheidungen den angenommenen Volkswillen in ihre Willensbildung ein (was, wenn auch in geringerem Maße, auch schon bei Wahlerfolgen populistischer Parteien und ihrem Einzug in sub- und nationale Parlamente der Fall ist). Dies gilt aufgrund ihres Wiederwahl-Interesses für nationale Regierungen eher als für die nationalen Parlamente mit ihrer sich auch auf die EU-Politik der Regierungen beziehenden und insbesondere durch Oppositionsparteien ausgeübte Kontrollfunktion (vgl. die Rolle des britischen Parlaments in den BREXIT-Verhandlungen), was aufgrund der Mitgliedschaft der Regierungen im Rat und ihrer Scharnierfunktion zwischen den nationalen politischen Systemen und der supranationalen EU-Ebene⁵⁸ gerade bei wichtigen, Einstimmigkeit erfordernden Entscheidungen, etwa über weitere Integrationsschritte, blockierend wirken kann. Die fehlende »gesellschaftliche Dimension« der Integration, manifestiert in der Rückbesinnung auf nationale Grenzen, kann sich so auf die politisch-institutionelle und territoriale Dimension der EU-Integration bremsend auswirken.

Diese »Demokratieverflechtung« geht bereits bei Einbeziehung der supranationalen und nationalen Ebene mit einem hohen Maß an Komplexität und Intransparenz einher. Bei Einbeziehung der subnationalen Ebene steigert sich die Komplexität nur deswegen nicht ins Unendliche, weil die subnationalen Einheiten im Verhältnis zu den nationalen weniger – und weniger sanktionsbewährten – Einfluss besitzen und entsprechend weniger ins Gewicht fallen. In insgesamt 74 Regionen der EU-Staaten Belgien,

56 Vgl. Hooghe und Marks, »A Postfunctional Theory« (Fn. 18); Cheneval, Lavenex und Schimmelfennig, »*Demoi-cracy in the European Union*« (Fn. 31).

57 Vgl. Kost, *Direkte Demokratie* (Fn. 51); Massing, *Direkte Demokratie* (Fn. 51); Massing et al., »Direkte Demokratie« (Fn. 51).

58 Robert D. Putnam, »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«, (1988) 43 *International Organization* 88.

Deutschland, Großbritannien, Italien, Österreich, Spanien, außerdem auf Madeira und den Åland Inseln werden subnationale Parlamente mit eigenen Legislativkompetenzen gewählt.⁵⁹ In vielen Staaten existieren auf dieser Ebene mehr direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten als auf der nationalen Ebene.⁶⁰ In der europäischen Mehrebenendemokratie wirken also auch die unterschiedlichen Traditionen subnationaler demokratischer Systeme,⁶¹ ihre Sicht der EU und ihre Einflussnahme auf diese »*through multiple territorial lenses*«⁶² auf die Funktionsdynamik ein. Ebenso haben Rückkoppelungseffekte des Mehrebenenregierens Auswirkungen auf die subnationalen Demokratien (etwa Eliten- und Patronagebildung durch Mitwirkungsmöglichkeiten auf der höheren Ebene je nach Bestellung der zweiten nationalen Kammer, Rechte von Minderheiten und »Minderheiten in Minderheiten«, Genderfragen etc.).⁶³ Das Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien 2017 zeigt, dass (durch direkte Demokratie womöglich verstärkte) Sezessionsbestrebungen subnationaler Einheiten, selbst wenn sie mit dem Ziel einer eigenen EU-Mitgliedschaft der abspaltungswilligen Region verfolgt werden, das EU-System zunächst aufgrund der Einstufung als nationale und von EU-Einfluss unabhängige Angelegenheit wenig tangieren und nicht als Schritt in Richtung europäischer »territorialer Integration«⁶⁴ verstanden werden können. Innerhalb Spaniens kann beobachtet werden, wie zwei unterschiedliche, jeweils demokratisch legitimierte Ebenen eines nationalen Mehrebenensystems in gegensätzliche Richtungen

59 Abels und Eppler (Hrsg.), *Subnational Parliaments in the EU* (Fn. 3).

60 Fraenkel-Haeberle et al. (Hrsg.), *Citizen Participation* (Fn. 4); Münch und Hornig (Hrsg.), *Direkte Demokratie* (Fn. 3); Kost, *Direkte Demokratie* (Fn. 51); Massing, *Direkte Demokratie* (Fn. 51); Massing et al., »Direkte Demokratie« (Fn. 51); vgl. die Beiträge des vorliegenden Bandes.

61 John Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities* (Oxford University Press, 2000); John Loughlin, Frank Hendriks und Anders Lidström (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Oxford University Press, 2010); Markus Freitag und Adrian Vatter, *Demokratien der deutschen Länder* (Barbara Budrich, 2008).

62 Eve Hepburn, »Small Worlds in Canada and Europe: A Comparison of Regional Party Systems in Québec, Bavaria and Scotland«, (2010) 20 *Regional & Federal Studies* 527, 528.

63 Arthur Benz, »Föderalismus und Demokratie: Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien«, (2003) 57 *polis* 1; Arthur Benz und Sabine Kropp, »Föderalismus in Demokratien und Autokratien: Vereinbarkeiten, Spannungsfelder und Dynamiken«, (2014) 8 *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft. Comparative Governance and Politics* 1.

64 Indikator wäre hier »*number of member states*«, vgl. Eppler, Anders und Tuntschew, »Europe's Political, Social, and Economic (Dis-)Integration« (Fn. 7).

arbeiten und welche Sprengkraft direktdemokratische Verfahren dabei haben können.

4. Fazit

Die europäische Integration war nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst ein Elitenprojekt, die Hoffnung war, dass aus der wirtschaftlichen, territorialen und politisch-institutionellen Integration Schritt für Schritt gesellschaftliche Integration erwachsen würde. Einen »*permissive consensus*«⁶⁵ annehmend, wurden immense Integrationsfortschritte in sämtlichen Dimensionen der Integration erzielt. Erst nach dem »Nein« der Dänen zum Maastrichter Vertrag 1992, dem andere Referenden folgten (Niederlande und Frankreich 2005 über den Verfassungsvertrag, Irland über den Lissabon-Vertrag 2008 und noch einmal 2009) gelangten die immense Wichtigkeit der gesellschaftlichen Integration der europäischen Integration in den Fokus der politischen und wissenschaftlichen Diskussion. Angesichts des zunehmenden Erfolgs europaskeptischer Parteien (niederländische *Partij voor de Vrijheid*, der französische *Front National*, die deutsche Alternative für Deutschland, die italienische Fünf-Sterne-Bewegung und die Lega, die Freiheitliche Partei Österreichs, die PiS – Recht und Gerechtigkeit in Polen, der *Fidesz* in Ungarn etc.) im Zuge der Banken-, Schulden, Finanz- und Wirtschaftskrise und zunehmender Politisierung und Polarisierung von EU-Themen gelangte die Möglichkeit eines »*legal overstretch*«⁶⁶ und »*constraining dissensus*«⁶⁷ ins Blickfeld der EU-Forschung.

In diesen »multiplen Krisen« der EU ist die Pionierleistung, die die EU mit der Demokratisierung im supranationalen Raum, mit dem Europäischen Parlament als einzig direkt gewähltem supranationalen Parlament und mit ihren Strategien, die demokratischen Systeme der EU-Staaten zu vereinen, vollbringt, etwas in den Hintergrund gerückt. Ein Ausbau direktdemokratischer Verfahren auf den verschiedenen ineinander verschachtelten, supra-, sub- und nationalen, teilweise hierarchisch zueinanderstehenden Ebenen des EU-Systems birgt die Möglichkeit, ja, die Gefahr, dass sich die einzelnen demokratischen Systeme des Mehrebenensystems zu

65 Lindberg, »Political Integration« (Fn. 13).

66 Daniela Schwarzer, »Integration und Desintegration in der Eurozone«, in Eppler und Scheller (Hrsg.), *Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration* (Fn. 34).

67 Hooghe und Marks, »A Postfunctional Theory« (Fn. 18).

»kollidierenden Systemen«⁶⁸ der direkten Demokratie und einem Hemmnis weiterer Integration entwickeln könnten.

In politisch herausfordernden Zeiten der Vergangenheit haben direktdemokratische Verfahren eher nicht zu einer Stabilisierung und Konsolidierung von Demokratien beigetragen. Die weitere Stärkung der verschiedenen EU-bezogenen Parlamentsfunktionen, insbesondere der Artikulations- und Repräsentationsfunktion, aber auch der Kontrollfunktion (*ex-ante* und *ex-post*) von Parlamenten auf allen Ebenen des EU-Systems – also des Europäischen Parlaments, der nationalen und subnationalen Parlamente – sowie die Förderung ihrer Zusammenarbeit und Wahrnehmbarkeit im Sinne eines »Mehrebenenparlamentarismus« sind, gerade in krisenhaften Zeiten, im Vergleich zu direktdemokratischen Verfahren womöglich die bessere Alternative.

68 Pollak über repräsentativ-demokratische Systeme. vgl. Pollak, *Repräsentation ohne Demokratie* (Fn. 41).

Hohe Erwartungen und großes Potenzial – die Reform der Europäischen Bürgerinitiative kann Einiges erreichen

Carmen Descamps und Julian Plottka

Die Europäische Bürgerinitiative (EBI) wurde vom Konvent zur Zukunft der EU (Europäischer Konvent) geschaffen.¹ Sie kann seit dem 1. April 2012 von UnionsbürgerInnen genutzt werden, um die Europäische Kommission aufzufordern, einen Rechtsakt zu einem Thema vorzulegen, das aus Sicht der UnterstützerInnen einer europäischen Regelung bedarf. Eine direkte Rechtsfolge, die die Kommission im Falle einer erfolgreichen Initiative zum Handeln zwingt, gibt es nicht. Seitens der Zivilgesellschaft wurden von Anfang an hohe Erwartungen an die EBI gestellt. Diese hatte die Hoffnung, durch die EBI ein Instrument mit direktem Einfluss auf die europäische Politik erhalten zu haben. Auch seitens der Wissenschaft und Politik waren die Erwartungen groß, dass die EBI einen Beitrag zur weiteren Demokratisierung der EU leistete. Welche Forschungshypothesen es dazu gibt und wie der Stand der wissenschaftlichen Debatte zur EBI insgesamt ist,² zeichnet der erste Abschnitt des Beitrags nach. Er kommt zu dem Ergebnis, dass – gerade aufgrund der geringen Anzahl erfolgreicher Initiativen – der Forschung bisher die empirische Basis fehlt. Warum dies der Fall ist, zeigt der zweite Abschnitt des Beitrags, der zur Erleichterung des Verständnisses nicht nur den Entstehungshintergrund der EBI kurz zusammenfasst, sondern auch die fünf Schritte des komplexen Verfahrens einer EBI schildert. Die 2017 begonnene Reform der bisherigen sekundärrechtlichen Basis des EBI-Verfahrens, die Verordnung Nr. 211/2011, wurde mit dem Inkrafttreten der neuen EBI-Verordnung 2019/788³ am 18. Mai 2019

1 Zur Agenda, zum Aufbau und der Arbeitsweise des Konvents über die Zukunft der EU, vgl. den Beitrag von Teija Tiilikainen in diesem Band.

2 Das Manuskript wurde im April 2018 fertiggestellt, jüngere Entwicklungen konnten nur noch begrenzt im Rahmen einer Aktualisierung im Juli 2020 einbezogen werden.

3 Verordnung (EU) 2019/788 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Europäische Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 130 vom 17. Mai 2019, S. 55-81.

weitestgehend abgeschlossen. Für eine empirische Beantwortung der Frage, ob das neue Verfahren den Ansprüchen eines bürger- bzw. nutzerfreundlichen Instruments der partizipativen Demokratie entspricht, ist es zum Zeitpunkt der Aktualisierung dieses Artikels im Juli 2020 angesichts der Dauer eines EBI-Verfahrens und der Einschränkungen denen Kampagnenaktivitäten durch die COVID19-Pandemie unterliegen noch zu früh.

Vor diesem Hintergrund diskutieren die drei danach folgenden Abschnitte, auf der Grundlage der ursprünglichen EBI-Verordnung von 2011, jeweils eine der zentralen Forschungshypothesen bezüglich des Beitrags der EBI zur weiteren Demokratisierung der EU. Es werden die Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft, die Schaffung europäischer Öffentlichkeiten sowie die Frage diskutiert, ob die EBI ein Treiber der Politisierung der EU ist.

1. Die EBI: nur ein politikwissenschaftliches Nischenthema

Wenngleich die erste EBI-Verordnung vor neun Jahren in Kraft trat und das öffentliche wie wissenschaftliche Interesse durch die jüngste Novelle der EBI-Verordnung zunahm, stellt die EBI-Forschung weiterhin ein Nischenthema in der europäischen Integrationsforschung dar. Dies ist größtenteils durch eine fehlende empirische Basis zu erklären; hervorgerufen durch bisher lediglich vier erfolgreiche Initiativen und deren letztendlich geringen Einfluss auf die EU-Politik.

Dies wirft aus wissenschaftlicher Perspektive zwei Probleme auf, mit denen die EBI-Forschung konfrontiert ist. Einerseits sind auf der Basis einzelner, explorativer Forschungsansätze kaum allgemeingültige Aussagen über das EBI-Verfahren als Ganzes möglich, sodass Forschungsergebnisse meistens in Forschungshypothesen münden. Andererseits sind auffallend viele VerfasserInnen von Publikationen zum Thema selbst als Stakeholder aktiv (gewesen) oder setzen sich für Themen der direkten Demokratie und der europäischen Bürgerbeteiligung ein, wodurch die nötige wissenschaftliche Distanz zum Forschungsgegenstand unter Umständen nicht immer gegeben ist.

Dennoch lässt sich die EBI-Forschung in vier Themenbereiche gliedern: *Erstens* untersuchen zahlreiche Studien die Rolle der EBI innerhalb des europäischen politischen Systems und ihren Einfluss auf dieses aus einer meist theoretischen Perspektive. Leitfragen sind hierbei beispielsweise die

Stärkung europäischer Demokratie,⁴ die Entstehung unterschiedlich umfangreicher europäischer Öffentlichkeiten,⁵ Partizipationsmöglichkeiten an europäischer Politik sowie eine Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft.⁶ Während die ersten drei Aspekte entweder nicht ausreichend empirisch fundiert sind bzw. die entsprechenden Thesen durch Untersuchungen infrage gestellt werden, kann zumindest die These einer Entstehung europäischer Zivilgesellschaft durch die EBI als bestätigt angesehen werden. Dem ersten Themenkomplex liegt allgemein die Frage zugrunde, inwiefern die EBI zum Abbau der vielbeschriebenen Distanz zwischen den EU-Institutionen und europäischen BürgerInnen beitragen kann.

Ein *weiter* Forschungsbereich der EBI befasst sich mit den verschiedenen Akteurstypen,⁷ denen EBI-InitiatorInnen zugeordnet werden können, sowie mit den Politikfeldern, auf welche die Initiativen abzielen.

Drittens widmen sich Publikationen, mitunter auch juristischen Ursprungs, einer näheren Untersuchung der Natur der EBI und ihrem Vergleich mit anderen direktdemokratischen Instrumenten.

Im *vierten* Themenbereich lassen sich all jene Veröffentlichungen zusammenfassen, die, am praktischen Politikgeschehen orientiert, Defizite

-
- 4 Julian Plottka, »Die Europäische Bürgerinitiative: Inklusion neuer Akteure in die europäische Politik?«, (2012) 2 *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 419.
 - 5 Maximilian Conrad, »The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere«, in Maximilian Conrad, Annette Knaut und Katrin Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative* (Nomos, 2016), 66ff; Annette Knaut, »Rethinking the Imaginary of the Public Sphere: Transnational Discursive Spaces and the ECI«, im selben Band, 51 ff; Justin Greenwood und Katja Tuokko, »The European Citizens' Initiative: The Territorial Extension of a European Political Public Sphere?«, (2016) 2 *European Politics and Society* 166; Jo Leinen, »Die Europäische Bürgerinitiative – Ein wichtiger Schritt in Richtung europäische Öffentlichkeit«, (2012) 4 *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 28.
 - 6 Louis Bouza García und Justin Greenwood, »What is a Successful ECI?«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap?* (Fn. 5); Justin Greenwood, »The European Citizens' Initiative and EU Civil Society«, (2012) 3 *Perspectives on European Politics and Society* 235; Rudolf Hrbek, »Die Europäische Bürgerinitiative: Möglichkeiten und Grenzen eines neuen Elements im EU-Entscheidungs-system«, (2012) 1 *integration* 35; Rudolf Hrbek, »National and European Political Parties and the European Citizens' Initiative«, (2012) 3 *Perspectives on European Politics and Society* 370.
 - 7 Maximilian Conrad/Freyja Steingrimsdóttir, »A Tool for European Citizens? A Typology of ECI Organizers 2012–2015«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap?* (Fn. 5), 117ff.

des EBI-Verfahrens aufzeigen und Empfehlungen zur Reform des Instruments für mehr Bürgerbeteiligung geben.⁸

Wenngleich die einzelnen Veröffentlichungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen, so stimmen sie dennoch in dem Punkt miteinander überein, dass die Reform der EBI unausweichlich war, um ihr volles Potential sowie ihren europäischen Mehrwert auszuschöpfen und das Instrument benutzerfreundlicher für UnionsbürgerInnen zu gestalten. Da nicht alle in der Forschung identifizierten Probleme durch die jüngste Novelle behoben worden sind, ändert sie nichts an diesem grundlegenden Befund.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es weniger an praktischen Reformvorschlägen als an der nötigen empirischen Evidenz mangelt, um die EBI-Forschung aus der politikwissenschaftlichen Forschungsnische hervorzuholen. Die Entwicklung und Erweiterung des Forschungsstandes um substanziell neue Beiträge nach dem Inkrafttreten der neuen EBI-Verordnung 2019 hängen dabei wesentlich von der zukünftigen Nutzung der EBI und dem Anteil erfolgreicher Initiativen ab.

Parallel zum 2017 angestoßenen Reformprozess hat neben einer stärkeren Nutzung der EBI ebenfalls das wissenschaftliche Interesse zugenommen. Gegenstand der Forschung waren, neben Analysen der Reformen und von Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)⁹ verstärkt Untersuchungen der Motivation zur Nutzung der EBI¹⁰ sowie der OrganisatorInnen.

2. Ein komplexes Verfahren in fünf Schritten

Da die Kommission von den UnterstützerInnen einer EBI nur aufgefordert wird zu handeln und nicht zwangsläufig zum Vorschlag eines Rechtsaktes gezwungen ist, fehlt der EBI eine direkte Rechtsfolge. Deshalb wird das Instrument der partizipativen und nicht der direkten Demokratie zu-

8 Stellvertretend für die Aufzählung zahlreicher relevanter Studien sei an dieser Stelle auf eine Studie der AutorInnen im Rahmen des EBI-Reformprozesses 2017 verwiesen, welche zentrale reformorientierte Publikationen in Kapitel 3 aufgreift und in Relation zur Reformdebatte setzt: Carmen Gerstenmeyer et al., »Study on the European Added Value of the European Citizens' Initiative« (European Parliamentary Research Service (EPRS), Brüssel 2018), 44ff.

9 Marco Inglese, »Recent Trends in European Citizens' Initiatives: The General Court Case Law and the Commission's Practice«, (2018) 2 European Public Law 335.

10 U.a. Manès Weisskircher, »The European Citizens' Initiative: Mobilization Strategies and Consequences« (2019) Political Studies.

gerechnet. Mit Blick auf die Rolle der Zivilgesellschaft in Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene insgesamt plädieren Quittkat und Kohler-Koch sogar dafür, von partizipativer Governance und nicht von partizipativer Demokratie zu sprechen. Durch das Konsultationsregime der Kommission sei zwar mehr Transparenz geschaffen worden, die Rückbindung des demokratischen Regierens an die BürgerInnen sei »dagegen weniger überzeugend gelungen«.¹¹

Aber mit genau diesem doppelten Ziel, die europäische Demokratie zu stärken sowie die Kluft zwischen den UnionsbürgerInnen und den EU-Organen zu verringern,¹² ist die EBI während des Konvents zur Zukunft der EU (Europäischer Konvent) geschaffen worden. In seinem Vorschlag für die Formulierung des Art. I-47 Abs. 4 Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag)¹³ orientierte sich der Vertreter des Deutschen Bundestages im Konvent, Jürgen Meyer (SPD), am Petitionsrecht zum Europäischen Parlament.¹⁴ Der beschlossene Artikel stellt dabei einen Kompromiss zwischen BefürworterInnen direktdemokratischer Verfahren und jenen Konventsmitgliedern dar, die durch neue direkte Beteiligungsformen eine Schwächung der repräsentativen Demokratie fürchteten.¹⁵ Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags durch Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005,¹⁶ wurde der Artikel durch den Vertrag von Lissabon fast unverändert als Art. 11 Abs. 4 in den Vertrag über die Europäische Union (EUV) eingefügt und trat am 1. Dezember 2009 in Kraft. Vor diesem Hintergrund ist die Frage, ob die EBI einen Beitrag zur Stärkung der europäischen Demokratie leistet, nicht allein von wissenschaftlichem Interesse. Sie ist auch Teil der Evaluation, ob die Ziele des

-
- 11 Beate Kohler-Koch und Christine Quittkat, »Vorwort«, in Beate Kohler-Koch und Christine Quittkat, *Die Entzauberung partizipativer Demokratie: Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance* (Campus Verlag, 2011), 16.
 - 12 »Laeken Declaration on the Future of the European Union« in Europäischer Rat, *Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001*, Dok. SN 300/1/01 REV 1, S. 19ff.
 - 13 Vertrag über eine Verfassung für Europa [2004] ABI C 310/35.
 - 14 Jürgen Meyer, »Amendment Form. Suggestion for Amendment of Article: I-46, part I, title VI (CONV 724/03)« (2003) <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/34/global34.pdf> (abgerufen am 25. Mai 2018).
 - 15 Mathias Jopp und Saskia Matl, »Der Europäische Verfassungsvertrag als Höhepunkt im Prozess der Konstitutionalisierung der EU – eine Einführung«, in Mathias Jopp und Saskia Matl (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Analysen zur Konstitutionalisierung der EU* (Nomos, 2005), 16.
 - 16 Wolf J. Schünemann, *In Vielfalt vereint: Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit* (Springer, 2017), 96ff, 106ff.

Europäischen Konvents mithilfe der aus dem Verfassungsvertrag in den Vertrag von Lissabon übernommenen und 2009 in Kraft getretenen Bestimmungen erreicht wurden. Um die Diskussion der drei Arbeitshypothesen zur Stärkung der EU-Demokratie durch die EBI in den folgenden Abschnitten zu erleichtern, wird zuerst das EBI-Verfahren, wie es in der Verordnung Nr. 211/2011 (EBI-Verordnung)¹⁷ von Parlament und Rat erstmals festgelegt wurde, kurz zusammengefasst.¹⁸ Dieses gliedert sich in fünf konsekutive Schritte, die Abbildung 1 zeigt.¹⁹

Im *ersten Schritt* müssen BürgerInnen, die eine Initiative starten möchten, einen Bürgerausschuss²⁰ bilden, der als Organisator der EBI fungiert, aber keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt.²¹ Diesem müssen mindestens sieben UnionsbürgerInnen angehören, die in sieben verschiedenen Mitgliedstaaten ihren Wohnsitz haben.²²

Als *zweiten Schritt* beantragt der Bürgerausschuss²³ die Registrierung der Initiative bei der Kommission. Der Antrag muss die notwendigen Angaben zu den Mitgliedern des Bürgerausschusses²⁴ und zur Finanzierung der Initiative sowie Titel, Beschreibung des Gegenstandes und Ziele der EBI enthalten. Auf dieser Basis prüft die Kommission binnen zwei Monaten, ob sie im Gegenstandsbereich der EBI das Initiativrecht für einen Sekundärrechtsakt besitzt, die EBI nicht gegen die Werte der Union nach Art. 2 EUV verstößt und auch nicht missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist. Sofern dies nicht der Fall ist, wird die Initiative registriert.

17 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative [2011] ABL L 65/1, 1ff.

18 Zu den wesentlichen Neuerungen im Verfahren durch die jüngste Novelle der EBI-Verordnung (EU) Nr. 2019/788 siehe: Julian Plottka, »Europäische Bürgerinitiative«, in Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Nomos, 2019), 173 ff.

19 Für eine ausführliche Darstellung des Verfahrens siehe: Katrin Böttger und Julian Plottka, »The ECI – An Overview of Opportunities and Constraints«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap?* (Fn. 5), 21ff.

20 Fortan „Organisationsgruppe“ (Art. 5 EBI-Verordnung).

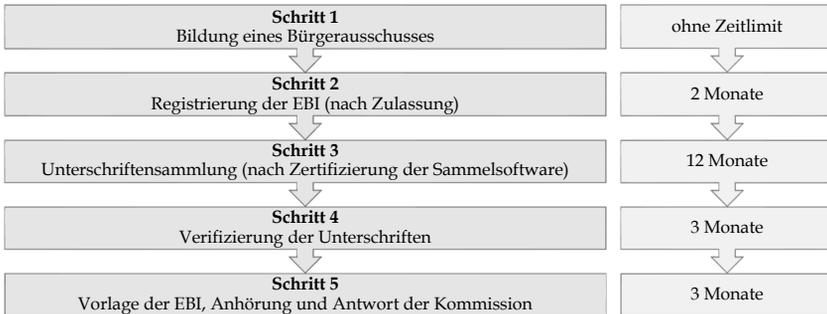
21 Die Organisationsgruppe kann gem. der novellierten EBI-Verordnung nun eine Rechtspersönlichkeit haben.

22 Diese Bestimmungen gelten auch für die Organisationsgruppe.

23 Heute die Organisationsgruppe.

24 Heute müssen auch ggf. Angaben zur juristischen Person der Organisationsgruppe gemacht werden.

Abbildung 1: Schematische Darstellung des EBI-Verfahrens



Quelle: Carmen Gerstenmeyer/Julian Plottka: Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative²⁵, in: integration 1/2018.

Der Veröffentlichung im EBI-Register schließt sich als *dritter Schritt* die zwölfmonatige Frist zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen an, die auf Papier oder elektronisch erfolgen kann. In dieser Zeit müssen insgesamt mindestens 1 Million gültige Unterstützungsbekundungen sowie in mindestens sieben Mitgliedstaaten ein nationales Quorum erfüllt werden, um die transnationale Repräsentativität der Initiative zu gewährleisten. Verwenden die OrganisatorInnen für die Online-Sammlung nicht die auf einem Kommissionsserver installierte kostenlose Software, kann es bei der Online-Sammlung zu Verzögerungen kommen, da OrganisatorInnen die Konformität der Sammelsoftware mit den EU-Datenschutzvorgaben zertifizieren lassen müssen. Zuständig ist die Behörde des Mitgliedstaates, auf dessen Territorium die Daten gespeichert werden. Einige Behörden bearbeiten Zertifizierungsanträge jedoch erst nach Registrierung einer EBI.²⁵

Als *vierter Schritt* folgt die Verifizierung der Unterschriften durch die in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden. Diese haben drei Monate Zeit, um die Unterstützungsbekundungen stichprobenartig oder vollständig daraufhin zu überprüfen, ob die personenbezogenen Angaben der UnterstützerInnen korrekt sind und die Personen auch wirklich existieren. Anschließend wird den EBI-OrganisatorInnen die Anzahl der gesammelten Unterschriften bescheinigt.

25 Die Möglichkeit zum Einsatz individueller Sammelsysteme gibt es nur noch bis zum 31. Dezember 2022 (Art. 11 Abs. 7 EBI-Verordnung). Allerdings können die OrganisatorInnen nun den Beginn der Frist zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen innerhalb von 6 Monaten nach der Registrierung selbst festlegen (Art. 8 Abs. 1 EBI-Verordnung).

Der *fünfte Schritt* des Verfahrens findet nur statt, wenn die OrganisatorInnen ausreichend verifizierte Unterschriften sammeln konnten, um das Gesamtquorum und in sieben Mitgliedstaaten das nationale Quorum zu erreichen. Sie legen ihre erfolgreiche EBI dann der Kommission vor, die sie umgehend im EBI-Register veröffentlicht und VertreterInnen des Bürgerausschusses²⁶ auf geeigneter Ebene empfängt.²⁷ Diese haben zudem die Möglichkeit, ihre Initiative bei einer Anhörung im Europäischen Parlament²⁸ zu präsentieren. Binnen drei Monaten nach Vorlage zieht die Kommission in einer Mitteilung ihre Schlussfolgerungen und begründet, warum sie einen Rechtsakt vorschlagen wird oder warum sie dies als nicht notwendig erachtet.²⁹

Entscheidet sich die Kommission dazu, als Reaktion auf eine erfolgreiche EBI einen Rechtsakt vorzuschlagen, so schließt sich das eigentliche Gesetzgebungsverfahren von derzeit durchschnittlich 20 Monaten an. Allerdings wird die Kommission nicht zwingend unmittelbar nach Abschluss des EBI-Verfahrens aktiv. Bis zur konkreten Vorlage einer Gesetzesinitiative können deshalb Monate bis Jahre vergehen. Entsprechend ist damit zu rechnen, dass zwischen der Registrierung einer EBI und dem Inkrafttreten eines durch sie angestoßenen Rechtsaktes oft mehr als die mindestens 40 Monate für EBI- und Rechtssetzungsverfahren liegen, mit denen im Idealfall zu rechnen wäre. Diese langen Zeiträume europäischer Rechtsetzungsverfahren haben direkten Einfluss auf das Potenzial der EBI im Hinblick auf eine Stärkung der EU-Demokratie. Dies gilt besonders für die Thesen einer möglichen Stärkung europäischer Öffentlichkeiten und der Politisierung der EU-Politik durch die EBI.

3. Die EBI: ein Instrument für neue politische Akteure?

Angesichts der seit 1979 rückläufigen Beteiligung an Wahlen zum Europäischen Parlament, die als Ausdruck einer sinkenden Legitimität politischer

26 Heute der Organisationsgruppe.

27 Die Frist für den Empfang beträgt inzwischen 1 Monat (Art. 15 Abs. 1 EBI-Verordnung).

28 Gem. der neuen Verordnung bewertet das Europäische Parlament im Anschluss an die Anhörung, „inwieweit die Initiative politisch unterstützt wird“ (Art. 14 Abs. 3 EBI-Verordnung).

29 Seit der Novelle nimmt das Europäische Parlament auch eine Bewertung der von der Kommission geplanten Maßnahmen vor (Art. 16 EBI-Verordnung).

Entscheidungen auf europäischer Ebene gewertet wird,³⁰ gibt es eine Debatte darüber, wie neue Formen der politischen Partizipation diesen Legitimitätsverlust kompensieren können. Auf die Tatsache, dass auf EU-Ebene bisher keine Mehrheit für die Einführung direktdemokratischer Verfahren besteht, ist bereits hingewiesen worden.³¹ Mit Blick auf die Nutzung von Verfahren partizipativer Demokratie hat die Europäische Kommission durch die Veröffentlichung des Weißbuches »Europäisches Regieren«³² nicht nur eine politische Debatte ausgelöst, sondern systematisch damit begonnen, ihr Regime partizipativer Governance auszubauen.³³ Seit der von der Juncker-Kommission initiierten »Agenda für bessere Rechtsetzung«³⁴ umfassen die Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission inzwischen den gesamten politischen Prozess von der Agenda-Setzung bis zur Evaluierung bestehender Rechtsakte. Auch die EBI ist vor dem Hintergrund ihrer Entstehung im Europäischen Konvent als ein Instrument partizipativer Demokratie zu klassifizieren, das auf eine Stärkung der europäischen Demokratie abzielt. Allerdings ist die demokratisierende Wirkung solcher Instrumente umstritten. So zeigen jüngere Arbeiten, dass auch sie sozial selektieren.³⁴ Grundannahme hinter diesen Argumentationen ist, dass die Legitimität politischer Entscheidungen proportional zu der Zahl daran beteiligter BürgerInnen steigt. Dies lässt sich für die Instrumente partizipativer Demokratie mit drei theoretischen Argumenten untermauern: (1) Die Beteiligung von mehr BürgerInnen bzw. zivilgesellschaftlichen Organisationen bringt mehr Sachverstand in Entscheidungsprozesse ein, sodass zu erwarten ist, dass getroffene Entscheidungen für das jeweilige Problem angemessenere Lösungen bieten.³⁵ (2) Zwar lassen sich auf diese Weise keine normativen Wertentscheidungen treffen, allerdings wird mit einer größeren Zahl beteiligter Akteure die Präferenzver-

30 Karlheinz Reif und Hermann Schmitt, »Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results«, (1980) 1 *European Journal of Political Research* 3ff.

31 Jopp und Matl, »Der Europäische Verfassungsvertrag« (Fn. 15), 16.

32 Europäische Kommission, »Europäisches Regieren – Ein Weißbuch«, KOM(2001)428, 4.

33 Christine Quittkat und Beate Kohler-Koch, »Die Öffnung europäischer Politik für die Zivilgesellschaft – die Konsultationsregime der Europäischen Kommission«, in Kohler-Koch und Quittkat *Die Entzauberung partizipativer Demokratie* (Fn. 11).

34 Vgl. Wolfgang Merkel, »Entmachten Volksentscheide das Volk? Anmerkungen zu einem demokratischen Paradoxon«, (2011) 131 *WZB-Mitteilungen* 10.

35 Jan Beyers, »Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations«, (2004) 2 *European Union Politics* 211.

teilung innerhalb der Gesellschaft genauer abgebildet.³⁶ (3) Auch für BürgerInnen und zivilgesellschaftliche Organisationen, deren Sachargumente und Werturteile in der Entscheidung nicht berücksichtigt werden, kann angenommen werden, dass sie eine ihren Interessen entgegenstehende Entscheidung eher akzeptieren werden, wenn sie im Entscheidungsprozess die Möglichkeit hatten, ihre Argumente und Positionen vorzubringen.

Für die EBI ist also von einer demokratisierenden Wirkung durch die Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft auszugehen, wenn sie politische Akteure, die sich zuvor nicht mit EU-Politik befasst haben, dazu bringt, sich infolge der Unterstützung oder Organisation einer Initiative mit europäischer Politik zu befassen. Dies gilt besonders für »neue« europapolitische Akteure, die zuvor nur innerhalb der nationalen politischen Arena aktiv waren. Mit Blick auf die Struktur des EBI-Verfahrens kann sogar angenommen werden, dass sie eher als etablierte Brüsseler Akteure eine Initiative starten, da letztere über kostengünstigere Instrumente der Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen verfügen. Ferner verfügen europäische Dachorganisationen nicht über alle notwendigen Ressourcen, um eine Initiative erfolgreich durchzuführen. Sie sind zwar grenzüberschreitend innerhalb Europas vernetzt, jedoch fehlt ihnen oftmals die Rückbindung an lokale Akteure, die insbesondere bei der Unterschriftensammlung für eine EBI essenziell ist. Ferner entspricht die EBI als neues Instrument politischer Beteiligung veränderten Partizipationserwartungen auf Seiten der BürgerInnen. Die EBI ist auf ein Thema konzentriert und erfordert zwar ein mehrjähriges, aber dennoch zeitlich begrenztes politisches Engagement. Damit ist sie auch für UnionsbürgerInnen attraktiv, die sich nicht langfristig in einer viele Themen bearbeitenden Organisation engagieren wollen.³⁷ Die empirische Überprüfung der These anhand der bisherigen Erfahrung mit der EBI fällt ambivalent aus. Sie stützt sich auf drei Elemente: Erstens ist ausgewertet worden, welche Akteure sich am Konsultationsverfahren im Vorfeld des ersten Rechtsetzungsverfahrens bezüglich der EBI-Verordnung beteiligt haben. Zweitens wurden die Akteure ausgewertet, die sogenannte EBI-Probelaufe durchgeführt, also Initiativen

36 Europäische Kommission, »Europäisches Regieren« (Fn. 32), 4.

37 Vgl. Wolfgang Merkel, »Volksabstimmungen: Illusion und Realität«, (2011) 44–45 *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47; Rita Süßmuth, »Demokratie: Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung?«, (2011) 44–45 *Aus Politik und Zeitgeschichte* 3, 6f.; Franz Walter, »Brauchen Parteien mehr Basisbeteiligung? Über Tücken und Chancen vermehrter innerparteilicher Partizipation«, in Matthias Machnig und Hans-Peter Bartels (Hrsg.), *Der rasende Tanker: Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation* (Steidl, 2001), 49f.

gestartet haben, bevor die EBI-Verordnung in Kraft trat. Drittens sind die Initiativen untersucht worden, die seit dem Inkrafttreten der EBI-Verordnung eine Registrierung bei der Europäischen Kommission beantragt haben. Im Ergebnis zeigt sich ein gesteigertes Interesse neuer Akteure an der Nutzung der EBI. Allerdings sind es nicht die neuen Akteure, deren Initiativen Erfolg haben.

Die Auswertung des Konsultationsverfahrens greift den Ansatz von Bouza Garcíá³⁸ auf,³⁹ um die dort eingereichten schriftlichen Beiträge sowie die Redebeiträge während des »stakeholder hearing« am 22. Februar 2010⁴⁰ hinsichtlich der sich beteiligenden Akteure zu untersuchen. Dabei wird zwischen »einzelnen BürgerInnen«, »nicht-registrierten Organisationen«, »registrierten Organisationen«,⁴¹ öffentlichen Körperschaften sowie »sonstigen Akteuren«⁴² unterschieden. Insgesamt haben 326 Akteure einen schriftlichen Beitrag zu der Konsultation eingereicht. 153 stammen von BürgerInnen, die auch bei der Anhörung einen Redeanteil von 22,5 Prozent hatten. Mit 70 lag die Zahl der Einreichungen von nicht-registrierten sogar über der Zahl von 63 durch registrierte Organisationen eingereichten Beiträgen. Allerdings kehrt sich dieses Verhältnis bei der Anhörung um, bei der dreimal so viele registrierte wie nicht-registrierte Organisationen einen Wortbeitrag geleistet haben.

Während Letzteres die Annahme unterstreicht, dass in der Europapolitik etablierte zivilgesellschaftliche Akteure eher auf andere Verfahren zur Interessensvertretung zurückgreifen, deutet der hohe Anteil von schriftlichen Beiträgen, die entweder BürgerInnen oder nicht-registrierte Organisationen verfasst haben, sowie der hohe Anteil von BürgerInnen, die an der Anhörung teilgenommen haben, auf ein großes Interesse neuer Akteure an der EBI hin.

38 Luis Bouza Garcíá, »How Could Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise?«, in Michael Dougan, Niamh Nic Shuibhne und Eleanor Spaventa (Hrsg.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen* (Hart Publishing, 2012), 253ff.

39 Plottka, »Die Europäische Bürgerinitiative« (Fn. 4), 424ff.

40 Europäische Kommission, »Stakeholder Hearing on the European Citizens' Initiative« (Brüssel, 22. Februar 2010) http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_en.htm (abgerufen am 4. Februar 2012).

41 Die Unterscheidung bezieht sich auf die Registrierung im Transparenzregister der EU.

42 Hierbei handelt es sich um Personen aus den Bereichen Wissenschaft, Parteien und Unternehmen, die keiner der anderen Kategorien zugeordnet werden konnten.

Dieser Befund bestätigt sich auch bei der Untersuchung der 21 sog. EBI-Probeläufe. Die hinter den Initiativen stehenden Akteure wurden entsprechend der folgenden Kategorien klassifiziert: »registrierte Organisationen«, »nichtregistrierte Organisationen« sowie »Abgeordnete«. Von den 21 Probeläufen sind je acht von »registrierten Organisationen« und »nicht-registrierten Organisationen« initiiert worden. Abgesehen von den fünf weiteren Probeläufen, hinter denen Abgeordnete des Europäischen Parlaments standen,⁴³ können auch diese Zahlen als Indiz für das Interesse neuer Akteure an der Durchführung einer EBI gewertet werden.⁴⁴

Tabelle 1: Anzahl der Initiativen von 2012 bis 2018

Status	Anzahl
Laufende Initiativen	7
Zurückgezogene Initiativen	14
Initiativen mit zu wenig Unterstützung	23
Abgelehnte Registrierungsanträge	20
Erfolgreiche Initiativen	4
Summe	68

Der Unterschied zu den Zahlen der Kommission ergibt sich daraus, dass zwei nachträglich vom Gerichtshof der EU für nichtig erklärte Ablehnungen hier nicht als zurückgewiesene Anträge gezählt werden. Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Bericht über die Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative, COM(2018)157, S. 3.

Quelle: Carmen Gerstenmeyer/Julian Plottka: Die aktuelle Reform als letzte Chance zur Rettung der Europäischen Bürgerinitiative?, in: *integration* 1/2018.

Dieses Bild von neuen Akteuren, die ein Interesse an der Durchführung einer EBI haben, muss jedoch angesichts der Erfahrungen mit den 68 Initiativen, für die seit 2012 ein Antrag auf Registrierung bei der Europäischen Kommission gestellt worden ist (siehe Tabelle 1), zu einem gewissen Grad relativiert werden. Dies wird deutlich, wenn die von Conrad und Steingrimsdóttir vorgeschlagene Klassifizierung verwendet wird, um die hinter den Initiativen stehenden Akteure zu untersuchen. Sie unterscheiden zwischen »citizen-driven«, »organisation-supported« und »organisation-driven« Initiativen. Zwei der vier bisher erfolgreichen Initiativen sind von

43 Die anfänglich diskutierte These, die EBI könne auch ein Instrument für Parteien sein, kann inzwischen als widerlegt gelten. Vgl. Hrbek, »Die Europäische Bürgerinitiative« (Fn. 6), 48; Hrbek, »National and European Political Parties«, (Fn. 6), 376.

44 Plottka, »Die Europäische Bürgerinitiative« (Fn. 4).

Organisationen unterstützt und zwei sogar von Organisationen initiiert worden. Keine von BürgerInnen ohne institutionelle Unterstützung gestartete Initiative hatte bisher Erfolg. Jedoch sind jeweils 70 Prozent der gescheiterten und zurückgezogenen Initiativen von BürgerInnen organisiert worden.⁴⁵ Dies zeigt, dass bei neuen Akteuren weiterhin großes Interesse an der Organisation einer Initiative zu bestehen scheint. Jedoch ist anzunehmen, dass die Unterstützung durch etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen eine Erfolgsbedingung ist.⁴⁶ So steht zum Beispiel hinter der erfolgreichen Initiative »Wasser und sanitäre Grundversorgung sind ein Menschenrecht! Wasser ist ein öffentliches Gut und keine Handelsware!« (»Right2Water«) die deutsche Dienstleistungsgewerkschaft ver.di und hinter der ebenfalls erfolgreichen EBI »Einer von uns« die katholische Kirche.

Es zeigt sich, dass die EBI als Instrument das Potenzial hat, die Inklusivität europäischer Politik zu erhöhen und damit die EU-Demokratie zu stärken. Allerdings ist zu vermuten, dass das aufwendige Verfahren einer EBI gerade nicht-etablierte Akteure von einem Erfolg abhält. Mithin sollte die derzeit laufende Überarbeitung der EBI-Verordnung genutzt werden, um das Verfahren nutzerfreundlicher zu gestalten und so die Möglichkeiten der EBI zur Stärkung europäischer Zivilgesellschaft besser auszuschöpfen.

4. Schafft die EBI Informationsplattformen und transnationale Diskussionsräume?

Es wurde bereits auf die niedrige Anzahl von bisher vier erfolgreichen Bürgerinitiativen hingewiesen, die mit Blick auf die an das Instrument gerichteten Erwartungen nicht zufriedenstellend ist und auf die Komplexität des EBI-Verfahrens sowie mangelnde Benutzerfreundlichkeit⁴⁷ und Bekanntheit hinweist. Eine solch pessimistische Sichtweise verkennt aber, dass die EBI – neben Partizipationsmöglichkeiten für UnionsbürgerInnen – weite-

45 Eigene Auswertung des EBI-Registers auf Basis der von Conrad und Steingrimsdóttir vorgeschlagenen Typologie mit Stand Dezember 2017. Vgl. Conrad und Steingrimsdóttir, »A Tool for European Citizens?« (Fn. 7), 117.

46 Ebd., 127.

47 Die Tatsache, dass bereits während der Novelle der EBI-Verordnung eine steigende Anzahl neue Initiativen zu verzeichnen war, deutet daraufhin, dass der Zusammenhang zwischen Benutzerfreundlichkeit und Nutzung der EBI genauer untersucht werden muss. U.U. sind die durch die Novelle erreichten Verbesserungen nicht weitgehend genug, um einen signifikanten Anstieg der Nutzung der EBI auszulösen.

re Potenziale birgt, um das politische System der EU weiter zu demokratisieren. So wäre die Sammlung von 1 Million Unterstützerunterschriften in mindestens sieben EU-Mitgliedstaaten kaum ohne eine breite zivilgesellschaftliche transnationale Diskussion über die EBI und deren Themen sowie eine breite Mobilisierung möglich. Letztere wurde im Rahmen der vorherigen These zur Stärkung der Zivilgesellschaft bereits eingehend diskutiert, sodass sich der folgende Abschnitt der Entstehung transnationaler Diskursräume in Form von europäischen Öffentlichkeiten durch die EBI widmet. Im Sinne der allgemeinen Informationsvermittlung und der kritischen Auseinandersetzung mit Inhalten kommt der EBI eine weitere zentrale Funktion zu. Dem Öffentlichkeitskonzept Jürgen Habermas' folgend, können EBIs ebenfalls Diskussionsforen für Themen allgemeiner Relevanz schaffen und damit europäische Öffentlichkeiten stärken.⁴⁸ Dies böte – zumindest auf theoretischer Basis – Anhaltspunkte, um die These über das Legitimitätsdefizit der EU aufgrund einer mangelnden Öffentlichkeit zu widerlegen. Diese zentrale Kritik europäischer Integration fußt auf der Annahme, dass eine zunehmende Macht- und Kompetenzerweiterung europäischer Institutionen nicht mit einer kollektiv geäußerten öffentlichen Meinung einherging und als Konsequenz nicht von einer existierenden Öffentlichkeit im Sinne von Dialog- und Diskussionsforen auszugehen ist.⁴⁹

Vor der theoretischen Einordnung des Konzepts der Öffentlichkeit nach Habermas sei an dieser Stelle bereits kurz auf den europäischen Mehrwert der EBI hingewiesen. Dieser besteht darin, dass Initiativen über die inhaltliche Ebene sowohl neue Diskursforen zu Themen von allgemeiner Relevanz für UnionsbürgerInnen schaffen als auch bestehende Foren fördern und miteinander verbinden. Die EBI erfüllt damit die Funktion einer imaginären Informations- und Diskursplattform zu konkreten Themenbereichen der Initiative, löst allgemeine Debatten über die politische Agenda der EU innerhalb der Zivilgesellschaft in verschiedenen EU-Mitgliedstaat

48 Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft* (Suhrkamp, 1962); Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats* (Suhrkamp, 1992); Thomas Risse, *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres* (Cornell University Press, 2010).

49 Maximilian Conrad, *Europeans and the Public Sphere: Communication Without Community?* (ibidem Press, 2014); Jürgen Gerhards, »Westeuropäische Integration und die Schwierigkeit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit«, (1993) *2 Zeitschrift für Soziologie* 107.

ten aus und trägt damit letzten Endes zur transnationalen Willensbildung bei.

Öffentlichkeit im Sinne von Habermas findet seinen Ursprung in den Salons und Kaffeehäusern der europäischen Bourgeoisie des 18. und 19. Jahrhunderts und beschreibt den deliberativen Austausch unter freien StaatsbürgerInnen.⁵⁰ Diese Konzeptualisierung betont zwei normative, basisdemokratische Bedingungen von Öffentlichkeit: Erstens, die Möglichkeit der freien Teilnahme für alle Bevölkerungsgruppen an einer solchen Form der offenen Kommunikation (inklusiv statt exklusiv) sowie, zweitens, die Möglichkeit, öffentliche Autorität durch getroffene Entscheidungen demokratisch zu legitimieren und somit transparent zu machen.⁵¹ Habermas verband später dieses Öffentlichkeitskonzept mit der institutionalisierten Willens- und Meinungsbildung in politischen Systemen.

Entgegen früherer Forschung zur Frage einer europäischen Öffentlichkeit ist diese nicht als Duplikat nationalstaatlicher Öffentlichkeit auf europäischer Ebene mit gemeinsamer Sprache, Geschichte und kollektiver Identifikation zu verstehen.⁵² Diese Annahme wäre aus heutiger Sicht nicht nur utopisch, sondern bietet zudem keinen europäischen Mehrwert. Europäische Öffentlichkeit ersetzt oder reproduziert nicht nationale Strukturen, sondern wird geschaffen, sobald sich nationale Kommunikationsarenen über Grenzen hinweg füreinander öffnen und horizontale Kommunikationsflüsse entstehen.⁵³ Heutzutage herrscht daher weitverbreiteter wissenschaftlicher Konsens über die Existenz europäischer Öffentlichkeiten in der Form von segmentierten, europäisierten nationalen Öffentlichkeiten.⁵⁴ Sie können als polyzentrische transnationale Diskursforen aufgefasst werden, die jenseits nationaler Grenzen über den europäischen Kontinent verteilt sind und sich in einem fortlaufenden Prozess weiterentwi-

50 Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (Fn. 48).

51 Risse, *A Community of Europeans?* (Fn. 48).

52 Dieter Grimm, »Does Europe Need a Constitution?«, (1995) 1 *European Law Journal* 282; Peter Graf Kielmansegg, »Integration und Demokratie«, in Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration* (Leske & Budrich, 1996), 47.

53 Jürgen Habermas, *Zur Verfassung Europas: Ein Essay* (Suhkamp, 2011).

54 Erik O. Eriksen, »An Emerging European Public Sphere«, (2005) 8 *European Journal of Social Theory* 341; Thomas Risse und Marianne van de Steeg, »An Emerging European Public Sphere? Empirical Evidence and Theoretical Clarifications« (conference on the Europeanisation of Public Spheres, Political Mobilisation, Public Communication and the European Union, Berlin, June 2003); Risse, *A Community of Europeans?* (Fn. 48).

ckeln.⁵⁵ Hier wird ebenfalls deutlich, dass man aufgrund einer solch multidirektionalen Entwicklung sowie unterschiedlichen Diskussionsinhalten kaum von einer europäischen Öffentlichkeit sprechen kann, sondern den Plural der europäischen Öffentlichkeiten verwenden sollte. Angelehnt an die Habermas'sche Theoriedebatte bietet die EBI somit eine Diskursplattform für Information, Austausch sowie politische Teilhabe.

Ferner leistet die EBI als Plattform transnationaler Debatten über die politische Agenda der EU einen wesentlichen Beitrag zur grenzüberschreitenden Willensbildung. Bedingt durch den paneuropäischen Charakter der EBI und insbesondere die Tatsache, dass sowohl OrganisatorInnen als auch UnterstützerInnen in sieben verschiedenen EU-Mitgliedstaaten ansässig sein müssen,⁵⁶ werden vormals national geführte Diskussionen einer zunehmenden Europäisierung unterzogen bzw. miteinander verbunden.⁵⁷ Zusätzlich begünstigt wird die Entstehung paneuropäischer Debatten durch mehrsprachige EBI-Webseiten von OrganisatorInnen und der EU-Kommission. So hatte die erste erfolgreiche EBI »Right2Water« beispielsweise einen Onlineauftritt in gleich 20 Sprachen. Nimmt man eine Katalysatorwirkung von EBIs auf die Entstehung europäischer Öffentlichkeiten an, hätte dies einen entscheidenden Einfluss auf die demokratische Qualität des politischen Systems der EU sowie die Legitimität europäischer Entscheidungsfindung. Letztere würde sowohl über Throughput-Legitimation, d.h. die Unterstützung einer EBI bzw. Teilnahme am Diskurs hierüber, als auch über Input-Legitimation geleistet, d.h. eine gewisse Schnittmenge zwischen politischen Präferenzen der UnionsbürgerInnen und dem tatsächlichen, beeinflussbaren Politikgeschehen.⁵⁸ Ausgehend von der Annahme, dass öffentliche Diskussionen über EBI-Sachthemen einen inhaltlichen Beitrag zur Willens- und Meinungsbildung von UnionsbürgerInnen liefern können, schafft die EBI auch bei gescheiterten Initiativen einen wesentlichen politischen Mehrwert. Denn selbst wenn eine EBI nicht 1 Million Unterstützungsunterschriften erreicht, ist dennoch in begrenztem

55 Annette Knaut und Reiner Keller, »Die Entstehung transnationaler Diskursräume durch die Europäische Bürgerinitiative«, (2012) 25 *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 37.

56 Art. 3 Abs. 2 sowie 7 Abs. 1 der EBI-Verordnung.

57 Maximilian Conrad, »The ECI's Contribution to the Emergence of a European Public Sphere«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.), *Bridging the Gap?*, (Fn. 5), 66ff.

58 Jürgen Habermas, »Der europäische Nationalstaat – Zu Vergangenheit und Zukunft von Souveränität und Staatsbürgerschaft«, in Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie* (Suhrkamp, 1996); Conrad, »The ECI's Contribution« (Fn. 5); Knaut, »Rethinking the Imaginary« (Fn. 5).

Umfang von neu entstandenen und verstärkten transnationalen Kommunikationsströmen und einem gestiegenen Bewusstsein für grenzüberschreitende Belange auszugehen.

Die bereits angesprochene transnationale Kommunikation kann im Rahmen der EBI auf mehreren Ebenen stattfinden: Einerseits können Diskussionen auf einem horizontalen *policy*-Level entstehen und sich mit dem Inhalt der EBI als Sachthema von allgemeiner europäischer Relevanz befassen, beispielsweise dem Verbot von Tierversuchen im Kontext von »Stop Vivisection!«. Der Mehrwert der EBI liegt darin, dass im Zuge der Europäisierung mehrere national getrennte Themendiskurse auf horizontaler Ebene schrittweise zu einer transnationalen Diskussion zusammengefügt werden.

Andererseits besitzen öffentliche EBI-Debatten ebenfalls eine vertikale Komponente, welche sich an die EU bzw. deren Institutionen richtet. Vor der Einführung der EBI verfügten UnionsbürgerInnen nur über sehr begrenzte Einflussmöglichkeiten auf die Themensetzung europäischer Politik.⁵⁹ Seit 2012 können sie sich hingegen im Rahmen einer erfolgreichen EBI direkt mit ihrem Anliegen an die Europäische Kommission wenden und nehmen so am demokratischen Geschehen der EU teil. Am deutlichsten wird die vertikale Kommunikationsbeziehung während der öffentlichen Anhörungen im Europäischen Parlament, von denen bisher vier stattfanden. Hierbei haben EBI-OrganisatorInnen die Möglichkeit, das Anliegen ihrer Initiative im Dialog mit KommissionsvertreterInnen detailliert zu erläutern und die Anwesenden von der Notwendigkeit eines Gesetzesvorschlages zu überzeugen. Dies kann unter Umständen die Reaktionsbereitschaft der EU-Institutionen beeinflussen. Im Hinblick auf die horizontale und vertikale Verbreitung von Diskursen stellt die erste erfolgreiche EBI »Right2Water« ein treffendes Beispiel dar, da sie sowohl zu horizontalen Diskussionsströmen innerhalb der Zivilgesellschaft als auch zu vertikalen Diskursen mit EU-Institutionen führte.⁶⁰

Schließlich leistet die EBI auch einen Beitrag zu mediatisierten europäischen Öffentlichkeiten. Dies betrifft sowohl die Medienberichterstattung über die eigentlichen Initiativen als auch die Kommunikation zwischen verschiedenen EBI-Beteiligten (OrganisatorInnen, UnterstützerInnen oder EU-Institutionen). Oft sind der öffentliche Diskurs über EBI-Themen und

59 Conrad, »The ECI's Contribution« (Fn. 57).

60 Julian Plottka, »From Consensus to Majoritarian EU-level Democracy? The ECI as an Example of Constitutional Change«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.) *Bridging the Gap?* (Fn. 5), 187f.

das Medieninteresse hieran eng miteinander verknüpft. Auch wenn ein allgemeines Medieninteresse an der EBI an sich noch kein Erfolgsrezept ist und die erfolgreiche EBI »Einer von uns« mit einer erstaunlich geringen öffentlichen und medialen Resonanz ein untypisches Gegenbeispiel darstellt,⁶¹ können Medien durch die Nutzung verschiedener Kanäle und Formate zumindest die mediale Sichtbarkeit und damit die Bekanntheit einer EBI begünstigen sowie das Campaigning und die Sammlung von Unterschriften möglicherweise erleichtern.⁶² Ein noch deutlicheres Bild des medialen Austauschs liefern soziale Medien, da einige, eigens für den Zweck der EBI geschaffene, Profile auch über die Einreichung der EBI hinaus weiterhin aktiv als transnationale Austauschplattformen genutzt wurden. Im Fall der ursprünglich abgelehnten EBI »Stop TTIP« zum Abbruch der Kommissionsverhandlungen im Rahmen der Freihandelsverträge TTIP und CETA erzwang der Europäische Gerichtshof im Juli 2017 die Zulassung, begleitet von öffentlichen Diskussionen und zunehmendem medialen Druck.⁶³

Insgesamt kann die Annahme der Entstehung europäischer Öffentlichkeiten im Hinblick auf die EBI und eine daraus resultierende legitimierende Funktion für das politische System der EU auf Basis der vorhergehenden Diskussion als bestätigt angesehen werden. Die EBI schafft neben Informationsplattformen ebenfalls transnationale Diskussionsräume vertikaler und horizontaler Ausrichtung und leistet hierüber einen Beitrag zur Willensbildung der UnionsbürgerInnen im Sinne des Habermas'schen Öffentlichkeitskonzepts. Aufgrund des angesprochenen Mangels empirischer Daten bzw. einer schier unüberschaubaren Menge an Kommunikationsflüssen, ist eine nähere Analyse aus forschungsökonomischen Gründen an dieser Stelle jedoch nicht möglich und bietet gerade vor dem Hintergrund der laufenden Reform Potential für weitere Forschung.

5. Die EBI als »organisierter Angriff« auf die Kommission?

Die Diskussion über die These vom Demokratiedefizit auf europäischer Ebene ist seit Langem ins Stocken geraten, weil die VertreterInnen der verschiedenen Thesen unterschiedliche normative Standards anwenden, um

61 Conrad, »The ECI's Contribution« (Fn. 57), 77.

62 Knaut und Keller, »Die Entstehung transnationaler Diskursräume« (Fn. 55); Yannick Polchow, »ECIs in Social Media: Transitional Discursive Spaces in the Making?«, in Conrad, Knaut und Böttger (Hrsg.) *Bridging the Gap?* (Fn. 5).

63 Gerstenmeyer et al. »Study on the European Added Value« (Fn. 8), 25ff.

die demokratische Qualität der EU zu bemessen.⁶⁴ In einem Punkt sind sich jedoch zumindest die VertreterInnen der These vom institutionellen Defizit⁶⁵ und die (früheren) AnhängerInnen der »No Deficit Thesis«⁶⁶ einig: Die politische Arena auf Unionsebene ist weniger durch einen vom Parteienwettbewerb getriebenen, konfrontativen als vielmehr durch einen konsensualen Politikstil gekennzeichnet. Was die VertreterInnen der These vom institutionellen Defizit als zentrale Ursache für die mangelhafte demokratische Legitimation europäischer Politik begreifen, betrachten die AnhängerInnen der »No Deficit Thesis« als Garanten für die Schaffung europäischer Output-Legitimität. In Politikbereichen, die in den Augen der BürgerInnen von nachrangiger Relevanz sind, garantieren dem Parteienwettbewerb entzogene Entscheidungsverfahren eine sachgerechte Politik, die Output-Legitimität⁶⁷ schafft.⁶⁸ Neuere demokratietheoretische Ansätze sehen gar in der deliberativen Qualität von auf EU-Ebene der Öffentlichkeit entzogenen Sachdiskursen ein Argument zur Legitimation europäischer Politik.⁶⁹

Die Charakterisierung der EU als Konsensdemokratie wird weiter unterstützt, wenn Lijphart's Kriterienkatalog zum Maßstab genommen wird. In seinem Werk *Patterns of Democracy*⁷⁰ klassifiziert er politische Systeme entlang der »federal-unitary dimension« und der »executive-parties dimension«

64 Giandomenico Majone, »Europe's »Democratic Deficit: The Question of Standards«, (1998) 1 *European Law Journal* 5.

65 Andreas Føllesdal und Simon Hix, »Why There is a Democratic Deficit«, (2006) 3 *Journal of Common Market Studies* 533.

66 Andrew Moravcsik, »The Myth of Europe's »Democratic Deficit«, (2008) 6 *Inter-economics* 331.

67 Fritz W. Scharpf, »Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats«, in Gunnar Folke Schuppert, Ingolf Pernice und Ulrich Haltern (Hrsg.), *Europawissenschaften* (Nomos, 2005).

68 Allerdings gesteht beispielsweise Majone inzwischen ein, dass die Kompetenzen der EU nicht mehr »narrowly defined« sind und die Unionsebene über mehr als »limited independence« verfügt. Spätestens seit der Krise in der Eurozone werden auch auf europäischer Ebene aus Sicht der BürgerInnen zentrale Politikbereiche verhandelt, wodurch ein »democratic default« droht. Vgl. Giandomenico Majone, »From a Regulatory State to a Democratic Default«, (2014) 6 *Journal of Common Market Studies* 1216.

69 Jürgen Neyer und Christian Joerges, »From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalization of Comitology«, (1997) 3 *European Law Journal* 273.

70 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (Yale University Press, 1999).

entweder als Konsens- oder Mehrheitsdemokratie. Eine Einordnung des politischen Systems der EU in diese Typologie erfolgt in Tabelle 2.

Tabelle 2: Die EU als Mehrheits- und Konsensdemokratie nach Lijphart

Variablen	Mehrheitsdemokratie	Konsensdemokratie	Politisches System der EU
executive-parties dimension			
concentration of executive power	single-party majority coalitions	multiparty coalitions	Die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kommissare sind Mitglieder unterschiedlicher Parteien.
executive-legislative relations	executive dominance	balance of power	Durch ihr Initiativrecht und die Kompetenzen zur Umsetzung der Politik ist die Kommission einflussreicher als das Parlament. Seit 2009 dominieren die Mitgliedstaaten die europäische Politik durch den Europäischen Rat.
party system	two-party	multiparty	Die MdEP haben sich in acht Fraktionen organisiert.
electoral system	majoritarian	proportional representation	Es gibt 27 verschiedene Wahlsysteme mit Verhältniswahlrecht.
interest group system	free competition	corporatist	Auch wenn die europäische Politik nur wenige korporatistische Elemente kennt, ist die Kommission ein starker „gate-keeper“ hinsichtlich der Beteiligung von Interessengruppen.
Federal-unitary dimension			
government	unitary centralised	federal decentralised	Governance ist im europäischen Mehrebenensystem dezentral organisiert.
legislative power	unicameral	two equally strong chambers	Zweikammersystem, wobei der Rat weiterhin stärker ist als das Parlament.
constitutional reform	by simple majority	by extraordinary majority	Im ordentlichen Änderungsverfahren hat jeder Mitgliedstaat ein Veto.
review of law by	parliament	constitutional courts	Der EuGH kann Recht für vertragswidrig erklären.
central banks	dependent	in-dependent	Die EZB ist unabhängig.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Lijphart: *Patterns of Democracy*, 1999. Lijpharts Begrifflichkeiten wurden nicht ins Deutsche übersetzt.

Diese zeigt, dass die EU auf der »*federal-unitary dimension*« fraglos als Konsenssystem zu qualifizieren ist und sich auf der »*executive-parties dimen-*

sion« auch eine Tendenz in diese Richtung abzeichnet. Allerdings gibt es hier zwei Abweichungen. Mit Blick auf die Kategorie »*executive-legislative relationship*« ist festzustellen, dass die Funktion der Exekutive in der EU nicht klar einem Akteur zugeschrieben werden kann, sondern zwischen der Kommission und den mitgliedstaatlichen Regierungen geteilt ist. Dennoch ist spätestens seit der formellen Einrichtung des Europäischen Rates 2009 von einer Exekutivlastigkeit politischer Entscheidungsprozesse in der EU auszugehen, was eigentlich ein Charakteristikum einer Mehrheitsdemokratie ist. Auch lässt sich das europäische System der Interessengruppen nicht als korporatistisch bezeichnen, sondern ist »*essentially pluralist in character*«. ⁷¹ Allerdings ist auch der freie Wettbewerb durch die Rolle der Kommission bei der Zulassung von Interessengruppen zu europäischen Entscheidungsprozessen eingeschränkt. Trotz dieser Abweichungen ist die EU aber insgesamt den Konsensdemokratien im Sinne von Lijphart zuzuordnen.

Vor dem Hintergrund dieser klaren Einordnung der EU als Konsensdemokratie, deren Entscheidungsprozesse nicht von parteipolitischem Wettbewerb, sondern eher durch sachorientierte Diskussionen geprägt sind, wird in der Integrationsforschung derzeit die Frage nach der Politisierung europäischer Politik diskutiert. Seit dem Zerbrecen des permissiven Konsenses ⁷² bezieht sich diese einerseits auf die Ablehnung des Integrationsprojekts durch eine wachsende Zahl europaskeptischer und populistischer Akteure. ⁷³ Spätestens mit der Krise in der Eurozone ist es aber andererseits auch zu einer Politisierung sachpolitischer Entscheidungen gekommen. ⁷⁴ Das am breitesten diskutierte Beispiel einer Politisierung europäischer Entscheidungen ist jedoch der Spitzenkandidatenprozess. Gelang es dem Europäischen Parlament 2014 erstmals, die parteipolitische Logik der Europawahlen auch bei der Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durchzusetzen, ⁷⁵ war eine Wiederholung 2019 nicht erfolgreich. Trotz einer erstmals seit 25 Jahren gestiegenen Wahlbeteiligung konnte sich der

71 Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*, 3. Auflage (Palgrave Macmillan, 2011).

72 Liesbet Hooghe und Gary Marks, »A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus«, (2009) 1 *British Journal of Political Science* 1.

73 Julia Klein, »Europapopulismus – ein genuines Phänomen im europäischen Krisenkontext«, (2016) 4 *integration* 283.

74 Christian Rauh und Michael Zürn, »Die Politisierung der Europäischen Union als Chance nutzen«, (2016) 1 *integration* 3.

75 Thomas Christiansen, »EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse and ihre Folgen für das politische System der EU«, (2015) 1 *integration* 25.

Europäische Rat über den Spitzenkandidatenprozess hinwegsetzen, da das Europäische Parlament nicht geint, sondern entlang von parteipolitischen Konflikten gespalten war.⁷⁶

Während es im letzteren Fall zu einer bewussten Änderung des Politikstils durch etablierte europapolitische Akteure gekommen ist, ist sowohl die grundlegende Infragestellung des Integrationsprojekts als auch die Politisierung von spezifischen Politiken durch eine Beteiligung neuer Akteure an der Europapolitik gekennzeichnet. Insbesondere die These des »*containing dissensus*« von Hooghe and Marks basiert auf der Annahme, dass die europäische Integration in der Bevölkerung zunehmend wahrgenommen und zum Gegenstand politischen Interesses wird. Auch im Falle der EBI kann die Hypothese aufgestellt werden, dass gerade die Einbeziehung nicht-etablierter Akteure in der Europapolitik zur Politisierung beiträgt.

Diese Annahme basiert auf der zuvor im Abschnitt zur Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft diskutierten Beobachtung, dass die EBI gerade für neue europapolitische Akteure von Interesse ist, die bisher keine oder wenig Erfahrung in Brüssel haben. Entsprechend kann für sie angenommen werden, dass sie sich des konsensualen Politikstils auf EU-Ebene nicht bewusst sind und die entsprechenden informellen Institutionen, die das Verhalten beteiligter Akteure in europäischen Entscheidungsprozessen regeln, nicht kennen. Sofern die Akteure im Rahmen der Durchführung einer EBI nicht erstmals politisch aktiv werden, sondern zuvor bereits auf einer der unteren Ebenen des europäischen Mehrebenensystems aktiv waren, ist weiter anzunehmen, dass sie einen eher konfliktiven, von Parteipolitik geprägten Politikstil kennen. Engagieren sich solche Akteure im Rahmen einer EBI an europäischen Entscheidungsprozessen, so tragen sie diesen Politikstil in die Europapolitik hinein. Befördert wird dies durch die grundlegende Konzeption der EBI, die sich, lapidar formuliert, auch als »organisierter Angriff« auf die Europäische Kommission verstehen lässt.⁷⁷ Eine EBI ist darauf ausgelegt, die Europäische Kommission für ihre Untätigkeit in einem Politikbereich zu kritisieren.

Die empirische Überprüfung dieser These wird jedoch durch die geringe Zahl von nur vier erfolgreichen Initiativen erheblich erschwert, was keine Basis für eine systematische Prüfung der These bietet. Dennoch

76 Eva G. Heidbreder, Daniel Schade, »Der institutionelle Wettstreit um die Spitzenkandidaten in der Europawahl 2019«, in: Michael Kaeding, Manuel Müller und Julia Schmäler (Hrsg.), *Die Europawahl 2019. Ringen um die Zukunft Europas* (Springer, 2020).

77 Julian Plottka, »From Consensus to Majoritarian EU-level Democracy?« (Fn. 60), 188.

befindet sich ein Beispiel unter den bisher durchgeführten Initiativen, das in diese Richtung deutet: die erfolgreiche Initiative »Right2Water«.

Die EBI »Right2Water« hatte drei Forderungen zum Gegenstand: (1) Die Wasserversorgung darf nicht marktwirtschaftlich geregelt werden. (2) Alle UnionsbürgerInnen sollen Zugang zu sanitärer Grundversorgung erhalten. (3) Dieses Ziel soll auch Querschnittsaufgabe in der EU-Entwicklungspolitik sein. Durch einen Bericht im deutschen Nachrichtenmagazin *Monitor* sowie einen Sketch des Kabarettisten Erwin Pelzig, dessen Aufzeichnung sich später viral in den sozialen Medien verbreitete, wurde die EBI mit dem zeitgleich laufenden Rechtssetzungsverfahren zur Konzessionsrichtlinie⁷⁸ verknüpft. Diese regelt die Vergabe von Konzessionen, wenn sich die öffentliche Hand zur Vergabe an einen Marktteilnehmer entschieden hat. Die Entscheidung, ob eine Konzession vergeben wird oder die Regelung durch die öffentliche Hand erfolgt, ist hingegen nicht Gegenstand der Richtlinie, diese legt nur Standards für den Fall fest, dass sich die öffentliche Hand für eine Ausschreibung entschieden hat. In der von der EBI forcierten Debatte über die Konzessionsrichtlinie, wurde das Thema jedoch auf die Fragestellung eines simplen »Wasserliberalisierung: Ja oder Nein« reduziert. Anfänglich versuchte der damals thematisch zuständige Kommissar Michel Barnier sachlich richtigzustellen, dass die Frage der Liberalisierung nicht Gegenstand der Richtlinie sei. Als dies dem Zuspruch der EBI und der Kritik am Verordnungsentwurf jedoch keinen Abbruch tat, versuchte die Kommission Zugeständnisse mit Blick auf die deutschen Stadtwerke⁷⁹ öffentlichkeitswirksam zu präsentieren. Aber auch dies hatte keinen Effekt auf die EBI, deren OrganisatorInnen weiter gegen die Konzessionsrichtlinie mobilisierten. Am Ende sah sich die Kommission gezwungen, die gesamte Wasserversorgung aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie zu streichen, obwohl selbst KritikerInnen der EU-Liberalisierungspolitik dies für unsinnig halten. Denn nun können Kommunen Konzessionen für die Wasserversorgung vergeben, ohne dass beim Vergabeverfahren europäische Standards einzuhalten sind.

Dieses Beispiel zeigt deutlich, wie die Europäische Kommission von der Politisierung der Debatte über die Konzessionsrichtlinie überfordert war. Mit ihren sachlichen Darstellungen hatte sie keinen Einfluss, da öffentlich nur das Für und Wider von Liberalisierung diskutiert wurde, ohne dass

78 Europäische Kommission, »Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Award of Concession Contracts«, COM (2011) 897.

79 Hier war unklar, ob sie im Sinne des Richtlinienentwurfs Marktteilnehmer oder Teil der öffentlichen Hand sind.

Sachfragen bezogen auf die EBI oder die Konzessionsrichtlinie von Interesse gewesen wären. Dies zeigte sich auch bei der späteren Anhörung der OrganisatorInnen im Europäischen Parlament. Während die VertreterInnen der Europäischen Kommission und Abgeordnete des Europäischen Parlaments über die Details europäischer Wasserpolitik diskutieren wollten, sahen sich die OrganisatorInnen dazu weder in der Lage noch willens. Sie nutzten die Anhörung für eine Generalkritik an der aus ihrer Sicht zu stark auf Liberalisierung setzenden Politik der Kommission.⁸⁰

Ob die EBI allerdings generell zu einem Treiber von Politisierung auf europäischer Ebene wird, lässt sich derzeit aufgrund der geringen Zahl erfolgreicher Initiativen nicht sagen. Veränderungen beim Ablauf der Anhörungen der anderen erfolgreichen Initiativen im Europäischen Parlament deuten eher auf eine Entwicklung in Richtung des Modells einer Expertenanhörung hin. Ob sich dieser Trend fortsetzt, das hängt maßgeblich von der aktuellen Reform der EBI-Verordnung ab. Insbesondere eine Aufwertung der Folgemaßnahmen, die sich an erfolgreiche Initiativen anschließen, würde die Politisierung befördern. Wie weit der Unionsgesetzgeber aber in diese Richtung zu gehen bereit ist, ist derzeit offen.

6. Schlussfolgerung: Die EBI muss nutzerfreundlicher werden

Mit der Schaffung der EBI durch den Europäischen Konvent waren sowohl in der Zivilgesellschaft als auch auf Seiten einiger politischer EntscheidungsträgerInnen in Brüssel hohe Erwartungen verbunden. Die EBI sollte die repräsentative Demokratie auf europäischer Ebene ergänzen und so einen Beitrag zur Überbrückung der Distanz zwischen den UnionsbürgerInnen und den EU-Organen leisten.

Diese Erwartungen sind bis zur Novelle der EBI-Verordnung nur begrenzt erfüllt worden. Ursache hierfür ist einerseits die geringe Zahl von nur 68 bei der Kommission gestellten Registrierungsanträgen und lediglich vier erfolgreichen Initiativen in sechs Jahren.⁸¹ Diese geringe Zahl von Initiativen, die 1 Million Unterschriften sammeln und die nationalen Quoren in mindestens sieben Mitgliedstaaten erfüllen konnten, ist teilweise auch auf das komplexe EBI-Verfahren zurückzuführen. Wie dargestellt,

80 Julian Plottka, »The First Public Hearing on an ECI: Unclear Aims and Confusing Debates«, in Carsten Berg und Janice Thomson (Hrsg.), *An ECI that Works! Learning from the First Two Years of the European Citizens' Initiative (ECI Campaign)*, Alfter, 2014).

81 Stand 2018.

führt dies gerade bei nicht-etablierten Akteuren dazu, dass ihre Initiativen erfolglos bleiben. Um das Potenzial der EBI auszuschöpfen und die Inklusivität europäischer Politik zu erhöhen, muss das Verfahren auch nach einigen Verbesserungen durch die Novelle der EBI-Verordnung gerade mit Blick auf diese Akteursgruppe noch nutzerfreundlicher werden.

Im Hinblick auf die Stärkung europäischer Öffentlichkeiten durch die EBI, ist deren theoretisches Potenzial zur Stärkung der europäischen Demokratie ebenso nur teilweise genutzt. Die EBI kann Informationsplattformen sowie transnationale Diskussionsräume vertikaler und horizontaler Ausrichtung schaffen und leistet darüber hinaus einen Beitrag zur Willensbildung der UnionsbürgerInnen im Sinne des Habermas'schen Öffentlichkeitskonzepts. Dazu ist es jedoch notwendig, dass laufende Initiativen auch weiterhin rezipiert werden, was am wahrscheinlichsten ist, wenn sie sowohl Aussicht auf Erfolg als auch auf eine Einflussnahme auf politische EntscheidungsträgerInnen haben.

Auch die Frage, ob die EBI zu einem Treiber der Politisierung auf EU-Ebene wird, ist derzeit noch offen. Während im Falle der These der Stärkung der europäischen Zivilgesellschaft und der These der Schaffung europäischer Öffentlichkeiten durch die EBI davon auszugehen ist, dass diese Ziele von allen an der EBI-Reform beteiligten Akteuren geteilt werden, dürfte das Ziel einer Politisierung europäischer Politik umstritten sein. Auf der akademischen Ebene ist dies mit Blick auf die Diskussion über das europäische Demokratiedefizit dargelegt worden. Auch unter den etablierten Akteuren, insbesondere VertreterInnen bzw. Mitgliedern der EU-Organe, dürfte dieses Ziel zumindest umstritten sein. Hier steht letztlich eine Grundsatzentscheidung über die künftige Gestaltung politischer Entscheidungsprozesse in der EU an, die sicherlich im Rahmen der EBI-Reform nicht letztgültig getroffen wird. Es bleibt aber spannend, die Reformdebatte auch unter diesem Gesichtspunkt zu verfolgen.

Die Reform wurde 2017 im Rahmen des EBI-Tages des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses vom Ersten Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, angekündigt.⁸² Es folgte eine mehrstufige Konsultation von Interessengruppen zwischen Mai und August 2017, die aus einer Expertenkonsultation zum Fahrplan der Re-

82 Europäische Kommission, »Daily News 11/04/2017« (Brüssel, 11 April 2017), http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-950_en.htm (abgerufen am 22. Dezember 2017).

form,⁸³ einer öffentlichen Konsultation⁸⁴ und Sitzungen mit nationalen Behörden sowie zwischen Timmermans und relevanten Nichtregierungsorganisationen bestand. Die Ergebnisse der Konsultationen mündeten in den Vorschlag der Kommission für eine überarbeitete EBI-Verordnung, der anlässlich der »State of the Union«-Rede von Kommissionspräsident Juncker im September 2017 als Teil des Demokratiepakets veröffentlicht wurde.⁸⁵ Anschließend befassten sich die Ratsarbeitsgruppe für Allgemeine Fragen, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss⁸⁶ sowie der Ausschuss der Regionen⁸⁷ mit dem neuen Verordnungsvorschlag. Der im Juni 2018 beschlossene Bericht⁸⁸ des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments diente als Grundlage für die im Dezember 2018 abgeschlossenen Trilog-Verhandlungen zwischen Europäischer Kommission, Parlament und Rat. Obwohl die neue EBI-Verordnung bereits am 18. Mai 2019 in Kraft trat, behielten die Bestimmungen der bisherigen Verordnung noch bis Jahresende Geltung, um den Mitgliedstaaten eine Anpassung der nationalen Umsetzung zu ermöglichen. In Deutschland ist diese Umsetzung bisher nicht erfolgt, da sich die Koalitionspartner nicht darüber einigen können, ob das Mindestalter auf 16 Jahre abgesenkt

-
- 83 Europäische Kommission, »Roadmap: Revision of the European Citizens' Initiative«, Ares (2017)2537702.
- 84 Europäische Kommission, »Öffentliche Konsultation zur Europäischen Bürgerinitiative«, https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-european-citizens-initiative_de (abgerufen am 22. Dezember 2017); Europäische Kommission, »Zusammenfassung der im Rahmen der offenen Konsultation zur Überarbeitung der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 über die Europäische Bürgerinitiative eingegangenen Beiträge«, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/Factual_summary_de.pdf (abgerufen am 22. Dezember 2017).
- 85 Europäische Kommission, »Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative«, COM(2017) 482 final.
- 86 Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, »Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative“«, 2018/C 237/12.
- 87 Ausschuss der Regionen, »Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Europäische Bürgerinitiative«, 2018/C 247/10.
- 88 Europäisches Parlament, »Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Bürgerinitiative«, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichtersteller: György Schöpflin, A80226/2018.

werden soll oder nicht.⁸⁹ Zum jetzigen Zeitpunkt ist zu befürchten, dass der Konflikt erst durch die nächste Bundestagswahl gelöst werden kann.

Auch wenn eine grundlegende Neuordnung des EBI-Verfahrens nicht vorgesehen war, umfasst die Novelle dennoch deutliche Fortschritte in Hinblick auf ein bürgerfreundlicheres EBI-Verfahren.⁹⁰ Ob diese jedoch zu einer stärkeren Nutzung des Instruments führen, muss sich erst noch zeigen. Aufgrund der COVID19-Pandemie im Jahr 2020 verzögert sich die Nutzung des neuen Verfahrens erst einmal auf unbestimmte Zeit, bis der politische Betrieb den Krisenmodus wieder verlässt. Erst dann ist mit einigem Abstand auch eine Neubewertung der Hypothesen möglich, dass die EBI zur Entstehung einer europäischen Zivilgesellschaft, der Schaffung europäischer Öffentlichkeiten sowie zur Politisierung der EU beiträgt.

89 Gem. Art. 2 EBI-Verordnung können die Mitgliedstaaten das Mindestalter zur Unterstützung einer EBI auf 16 Jahre absenken.

90 Für Neuerungen im Verfahren der EBI-Verordnung (EU) 2019/788 siehe: Julian Plotka, »Europäische Bürgerinitiative«, in Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (Nomos, 2019), 173 ff.

Der Konvent über die Zukunft der EU als verfassungsgebende Versammlung

Teija Tiilikainen

1. Einleitung

Angesichts der bevorstehenden großen Erweiterung der Europäischen Union (EU) kam es in ihren Mitgliedstaaten Anfang der 2000-er Jahre zu einer breiten Diskussion über die Zukunft der Union. Im Brennpunkt der Diskussion standen der Charakter der Union und ihres Vertragssystems, dessen verständlichere Gestaltung und Bürgernähe weithin angemahnt wurden.

Das endgültige Ausmaß des Änderungsbedarfs bestätigte der Europäische Rat im Dezember 2001 in Laeken mit dem Beschluss, einen breit angelegten Sonderkonvent einzuberufen, der die angestrebten umfassenden Änderungen der EU-Verträge ausarbeiten sollte.¹ Mit den Änderungen sollte die EU demokratischer, offener und effizienter werden. Ein Hauptmittel zum Erreichen dieser Ziele war die Reform der EU-Verträge durch Verstärkung ihres Grundgesetzcharakters. Wegen dieses zentralen Auftrags und des großen Umfangs der vorgesehenen Vertragsänderungen bezeichnete man den Konvent, der im Frühjahr 2002 seine Tätigkeit aufgenommen hatte, als »Verfassungskonvent«.

Das Konventsmodell zur Erarbeitung der Vertragsänderungen heranzuziehen, hatte sowohl eher prinzipielle als auch rein praktische Gründe. So war eine Regierungskonferenz als Gremium zur Änderung der EU-Verträge wegen ihres undemokratischen und intransparenten Charakters schon länger kritisiert worden. Als Beispiel für eine offenere Vorbereitungsarbeit auf breiterer Basis diente das Modell des Konvents zur Erarbeitung der Charta der Grundrechte, in dem neben den Regierungen der Mitgliedstaaten auch deren Parlamente sowie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament vertreten waren. Wie bei diesem ersten Konvent wollte man auch mit dem Verfassungskonvent eine ausschließlich von den Regierungen getragene Verhandlungskonstellation und somit auch die

1 Die Bezeichnung *EU-Verträge* verweist hier und im Weiteren auf die ursprünglichen EG-Gründungsverträge und deren später geänderte Fassungen.

Veto-Rechte einzelner Mitgliedstaaten umgehen und so ein ehrgeizigeres Abschlussergebnis ermöglichen.

Wegen der Art und dem Umfang seiner Agenda richteten sich an den Verfassungskonvent noch weitergehende Erwartungen. Viele erblickten in ihm sogar einen ordentlichen verfassungsgebenden Konvent, vergleichbar etwa mit der Philadelphia Convention in den USA 1787, aus der die Verfassung der Vereinigten Staaten hervorging. Diesem Denkansatz zufolge galt die Auffassung, beim Verfassungskonvent liege die verfassungsgebende Gewalt der gesamten Union, deren Verfassungsform er bestimmen solle.

In diesem Kapitel wird der Verfassungskonvent der EU aus eben diesem Blickwinkel seiner verfassungsgebenden Rolle betrachtet. Dabei stellen sich folgende Fragen: Inwieweit traf die Gleichsetzung mit früheren verfassungsgebenden Versammlungen zu und inwieweit unterschied sich der Konvent, der im Jahre 2003 seinen Entwurf zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) vorlegte, von anderen bekannten verfassungsgebenden Versammlungen? Mit dem im Jahre 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde das Konventsmodell zu einem ständigen Vorbereitungsgremium für alle die Fälle, in denen seine Heranziehung wegen der Tragweite der Änderungen an den EU-Verträgen geboten scheint. Im Lichte der Erfahrungen werden in diesem Kapitel auch die strukturellen und funktionellen Schwächen und die Verbesserungserfordernisse des Konventsmodells als eines künftig satzungsgemäß einzusetzenden Instruments behandelt. Ganz zu Anfang aber werden das demokratische Wesen verfassungsgebender Versammlungen und dessen Einbindung in die früheren Phasen der europäischen Integration betrachtet.

2. Verfassungsgebender Konvent

Die Umstände der Entstehung moderner Verfassungen variieren stark. Mit dem Durchbruch der demokratischen Regierungsform begann man, die Einführung von Grundgesetzen mit der Forderung nach »Volksherrschaft« zu verknüpfen. Die Demokratie kann als direktes oder repräsentatives System umgesetzt werden.² Als allgemeine Praxis hat sich herausgebildet, zur Vorbereitungsarbeit eines neuen Grundgesetzes eine spezielle Versammlung bzw. einen Konvent einzuberufen, dessen Zusammensetzung oder

2 Siehe z.B. Markku Suksi, *Making a Constitution: The Outline of an Argument* (Åbo Academy University, 1995), 53-94.

Wahlverfahren den besonderen Charakter seines Mandats widerspiegelt. Über die Einberufung des Konvents zur Erarbeitung der Verfassung der USA zum Beispiel wurde im 18. Jahrhundert eine Volksabstimmung abgehalten. Später konnte über die Einsetzung einer verfassungsgebenden Versammlung entweder durch Wahlen oder einen Parlamentsbeschluss entschieden werden, wobei allerdings ein vom Parlament selber erarbeitetes Grundgesetz noch vom Volk gutgeheißen werden musste.

In der Geschichte der Europäischen Union gab es bereits früher Versuche, die Integration durch Erlass einer Verfassung auf eine grundgesetzliche Basis zu stellen. Sofort nach der Entstehung der ursprünglichen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) wurde ihr Ausbau durch Verteidigungskooperation und stärkere föderative Strukturen angestrebt.³ Zur Erreichung dieser Ziele bevollmächtigten die damals sechs Mitgliedstaaten der EG die Gemeinsame Versammlung der gerade erst gegründeten EGKS, als *ad-hoc* Sonderversammlung zu fungieren und ein Grundgesetz für die zu gründende Europäische Politische Gemeinschaft zu entwerfen.⁴ In ihrer als Mandat dienenden Luxemburger Erklärung beschlossen die Außenminister der Mitgliedstaaten 1952 die Zusammensetzung der Sonderversammlung und die Leitvorgaben in Übereinstimmung mit den Zielen des zuvor im gleichen Jahr geschlossenen Vertrages über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Auf deren Grundlage sollte die zu entwerfende Verfassung die Basis für eine politische Gemeinschaft in Form eines Bundesstaates oder Staatenbundes schaffen, deren Exekutive sich auf ein direkt zu wählendes Zweikammerparlament stützte und auf dem Prinzip der Gewaltenteilung beruhte.

Diese erste verfassungsgebende Sonderversammlung der EG gründete ein Vorbereitungsgremium, das sich selbst »Verfassungsausschuss« nannte. Der auf einer Föderativordnung beruhende Entwurf zu einem Vertrag über die Satzung der Europäischen (Politischen) Gemeinschaft (EPG)⁵ wurde bereits wenige Monate später an die Regierungen der Mitgliedstaaten übergeben, jedoch trat er wegen der veränderten politischen Verhältnisse nie in Kraft. Der Entwurf des Vertrags über die Satzung war in seiner Rechts- und Bestätigungsform weiterhin ein Staatsvertrag, doch basierte

3 Rita Cardozo, »The Project for a Political Community«, in Roy Pryce (Hrsg.), *The Dynamics of European Union* (Routledge, 1989).

4 In der Luxemburger Erklärung (10. September 1952) mit dem Mandat ist die Rede sowohl von einer »Politischen Gemeinschaft« als auch einer »Politischen Autorität«.

5 Entwurf zu einem Vertrag über die Satzung der Europäischen (Politischen) Gemeinschaft (EPG), 1953.

er weitgehend auf dem Prinzip der Supranationalität und hätte die Kompetenzen der damaligen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) beträchtlich erweitert. Der Vertragsentwurf verwies auch zum ersten Mal auf die Europäische Gemeinschaft als einen Zusammenschluss der Völker und Staaten.

Einen zweiten Versuch zur Schaffung einer Verfassung für die Europäische Gemeinschaft gab es Mitte der 1980-er Jahre, als das zum ersten Mal in Direktwahl gewählte Europäische Parlament nach einigem Hin und Her einen Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union annahm.⁶ Mit der Arbeit am eigentlichen Verfassungsentwurf betraute das Parlament seinen eigenen Ausschuss für institutionelle Fragen, der hierfür gegründet wurde und mit der Vorbereitungsarbeit nach Weisung der Plenarversammlung des Parlaments begann. Für den vom Parlament verabschiedeten Gründungsvertrag war zur Inkraftsetzung ein Verfahren vorgesehen, bei dem eine Ratifizierung durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten ausreichen würde, sofern diese Länder zwei Drittel der Bevölkerungszahl der Gemeinschaft repräsentierten. Trotz aktiver Bemühungen des Europäischen Parlaments kam der Vertrag als solcher nicht zustande, obwohl er bei der Entwicklung der Zuständigkeiten der Union und institutioneller Fragen langfristig noch eine starke Rolle spielen sollte. Im Jahre 1985 starteten die Mitgliedstaaten eine Regierungskonferenz über eine Reform der EU-Verträge. Die Agenda der Regierungskonferenz enthielt zwar auch die Entwicklung einer politischen Union, doch blieb das Ambitionsniveau in der Sache noch recht niedrig, und erst bei der Erarbeitung des Vertrags von Maastricht einige Jahre später kamen die Auswirkungen des vom Parlament vorgelegten Vertragsentwurfs voll zum Tragen. Die mit dem Vertrag von Maastricht geschaffene Rechtsgrundlage der EU beruhte jedoch weiterhin auf Staatsverträgen zwischen den Mitgliedstaaten, so dass eine Konstitutionalisierung auch damals nicht eingeleitet wurde.

3. *Der Europäische Verfassungsprozess im neuen Jahrtausend*

Anfang der 2000-er Jahre teilte die Frage des politischen Charakters der EU deren Mitgliedstaaten mindestens genauso stark wie Mitte der 1950-er Jahre, als die Gründung einer politischen Gemeinschaft scheiterte. Mit einer Rede an der Humboldt-Universität hatte der deutsche Außenminis-

6 Europäisches Parlament, »Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union«, (14. Februar 1984).

ter Joschka Fischer die Diskussion über die Zukunft der Union eingeleitet; sie enthielt – für die damaligen Verhältnisse – ausgesprochen freimütige und vorurteilsfreie Ansätze zur endgültigen Ausrichtung und zu den politischen Strukturen der Union.⁷ Die Themen im öffentlichen Diskurs zur Zukunft der Union betrafen die Form ihres politischen und rechtlichen Systems. In den meisten Diskursbeiträgen wurde dessen klarere Gestaltung und Demokratisierung gefordert, damit die Systeme ihre Effizienz und Legitimität auch nach der bevorstehenden großen Erweiterung der Union und der sich damit fast verdoppelnden Mitgliederzahl wahren könnten. Ein zentrales Motiv für den Reformwillen war auch die Erkenntnis, dass eine Reform der Union im damaligen EU-Vertragssystem angesichts der wachsenden Mitgliederzahl immer schwieriger würde. Laut seinem Mandat sollte der vom Europäischen Rat in Laeken mit breiter Basis eingesetzte Konvent daher die Prinzipien des gesamten Systems der EU-Verträge auch aus dieser Sicht überprüfen.

Obwohl sich in der Einberufung des Konvents keine Hinweise auf einen verfassungssetzenden Auftrag finden, ergibt sich die ihm zugewiesene Rolle aus den Details. Der Konvent sollte als von den Mitgliedstaaten unabhängiges Gremium arbeiten und selbst über seine Agenda und Arbeitsweise entscheiden. Zur Leitung der Arbeit des Konvents wurde ein nicht an die Mitgliedstaaten angebundenes Präsidium gebildet. Die Tagungen des Konvents sollten offen sein und mit Anhörung der Zivilgesellschaft arbeiten, wofür ein spezielles Diskussionsforum eingerichtet wurde. Der Europäische Rat von Laeken hatte dem Konvent zahlreiche Punkte zur Demokratisierung und effizienteren Gestaltung der Tätigkeit der Union aufgezeigt, darunter auch die Frage, ob die Vereinfachung der EU-Verträge und deren Neuordnung seinerzeit zur Annahme einer Verfassung der Union führen könnten.⁸ Dass die Arbeit des Konvents zu einer Vorlage über eine EU-Verfassung führen könnte, hatte ja auch schon der zum Vorsitzenden des Konvents ernannte ehemalige Präsident von Frankreich Valéry Giscard d'Estaing in seiner Eröffnungsansprache des Konvents angedeutet.⁹

7 Joschka Fischer, »Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration« (»Humboldt-Rede«, 12. Mai 2000).

8 Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union (14.-15. Dezember 2001).

9 »Eingedenk all dieser Gegebenheiten hat der Europäische Rat auf seiner Tagung in Laeken die Einberufung des Konvents zur Zukunft Europas beschlossen, dem Sie angehören, und diesem die Aufgabe übertragen, die Reform der Strukturen Europas vorzubereiten und – wenn wir uns dazu fähig erweisen – den Weg in Richtung

Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten war allerdings nicht bereit, auf den Konvent die vollständige verfassungsgebende Gewalt zu übertragen, was im vorbereitenden Charakter der Arbeit des Konvents zum Ausdruck kam. Dies erforderte auch Art. 48 des damaligen EU-Vertrages, gemäß dem die EU-Verträge nur mit einstimmigem Beschluss der Mitgliedstaaten geändert werden konnten. Der Konvent sollte das Ergebnis seiner Arbeit den Mitgliedstaaten vorlegen, die es behandeln und dazu Beschlüsse auf einer Regierungskonferenz gemäß den EU-Verträgen fassen würden. Der Konvent stand somit im Einklang mit der Rechtsordnung der Union und stellte also – anders als die beiden früheren verfassungsgebenden Versammlungen – keine Abweichung davon dar.

Im Rückblick scheint es aber doch offensichtlich, dass die dem Konvent gesetzten rechtlichen Schranken, speziell das Gebot des vorbereitenden Charakters seiner Arbeit, seine politische Stoßkraft in keiner Weise beeinträchtigten. Diese Stoßkraft ergab sich erstens aus seinem unabhängigen Status, seinen eigenen Führungsstrukturen und seinen ehrgeizigen Zielsetzungen.¹⁰ Gleich nach Arbeitsbeginn des Konvents wurde klar, dass sein hoch angesehenes Präsidium sich ein Scheitern seines Auftrags, dessen Ausführung die europäische Öffentlichkeit anderthalb Jahre lang aufmerksam verfolgte, nicht leisten konnte.

Zweitens arbeiteten im Konvent an den angestrebten umfangreichen Änderungen der Union Vertreter des Europäischen Parlaments, die schon seit Langem eine stärkere Rolle der Union, der nationalen Parlamente und der Kommission angemahnt hatten. Besonders bei der erstgenannten Gruppe war klar, dass man dem Konvent ehrgeizige Ziele steckte und dementsprechende Ergebnisse erwartete, deren gründliche Überprüfung samt Neubewertung durch eine Regierungskonferenz nicht in Frage käme.

Zusammen mit der politischen Akzeptanz für das Vorhaben in vielen Mitgliedstaaten erklären auch diese mit der Struktur und der politischen Dynamik des Konvents verbundenen Faktoren, warum er sich schon in seiner Anfangsphase die Aufgabe setzte, das Vertragssystem der Union

auf eine Verfassung für Europa einzuschlagen«, Valéry Giscard d'Estaing »Eröffnungsrede des Vorsitzenden V. Giscard d'Estaing vor dem Konvent zur Zukunft Europas« (26. Februar 2002).

- 10 Zur Auffassung des Präsidiums des Konvents von dessen Status als verfassungsgebende Versammlung siehe Jo Shaw, »What's in a Convention? Process and Substance in the Process of European Constitution-Building«, in Jo Shaw et al. (Hrsg.), *The Convention on the Future of Europe: Working towards an EU Constitution* (The Federal Trust, 2003), 51.

gründlich zu reformieren – hin zu einer Verfassung.¹¹ Gleichzeitig ergab sich ein Konsens dazu, dass die Regierungskonferenz im Anschluss an den Konvent die Vorlage des Konvents nicht wesentlich abändern solle.

Diese Auffassung gründete auch in der technisch anspruchsvollen Natur des Arbeitsergebnisses des Konvents. Wenn die neuen EU-Verträge erst einmal in die neue konstitutionelle Basis eingepasst wären, wäre die Einführung größerer Änderungen nicht mehr möglich, ohne dass das gesamte Gebäude zusammenbräche.

4. Die konstitutionelle Agenda des Konvents

Nachfolgend betrachten wir, inwieweit der Konvent von seiner inhaltlichen Leistung her als verfassungsgebende Versammlung bzw. Konvent gelten kann. Klar ist, dass der Konvent von der Art und Tragweite der umgesetzten Agenda her konstitutionelle Gewalt ausübenden Versammlungen gleichzusetzen ist. Die Agenda des Konvents umfasste alle Grundsatzzfragen zu Charakter und Tätigkeit der EU – vom Aufbau der Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten über das System der EU-Organe bis hin zu den Rechtsinstrumenten und schließlich zur Art des Rechts- und Vertragssystems selber. Über die zentralen Themen wurde auf den Plenartagungen des Konvents offen diskutiert, darüber hinaus aber auch auf den formellen bis informellen Vorbereitungssitzungen, die von den Mitgliedern und Mitgliedergruppen des Konvents organisiert wurden. Die offiziellen Vorbereitungsgremien des Konvents waren neben dem Präsidium die Arbeitsgruppen zu den zentralen Einzelthemen, die ein Abschlussdokument erstellten, das die Standpunkte ihrer Mitglieder zusammenfasste. Sie sollten dazu beitragen, einen Konsens im Konvent insgesamt herbeizuführen.

Der Umfang des vom Konvent wahrgenommenen Auftrags ist auch aus dem bereits Ende Oktober 2002 vom Präsidium vorgelegten Vorschlag ersichtlich, das gesamte vorhandene Vertragssystem mit einem VVE zu ersetzen.¹² Aus dem Vertragsentwurf geht hervor, wie weitgehend die Einzelheiten zur Tätigkeit der Union bis hin zu ihrem Namen vom Kon-

11 Siehe Europäischer Konvent, »Zusammenfassung der Schlussfolgerungen« (Präsidiumssitzung, Brüssel, 5. September 2002) www.european-convention.europa.eu (abgerufen am 11. April 2018).

12 Vorentwurf des Verfassungsvertrags (CONV 369/02).

vent beurteilt werden sollten.¹³ Nur eine umfassendere Neubewertung der Kompetenzen der Union war in das Mandat des Konvents nicht aufgenommen worden, wenn auch zu einzelnen Zuständigkeiten diskutiert und für einige von ihnen im Abschlussdokument des Konvents eine Ausweitung vorgeschlagen wurde.¹⁴

Der grundsätzlichsste Auftrag des Konvents bzw. die Umänderung der EU-Verträge in eine regelrechte Verfassung nahm während der Vorbereitungsarbeit unterschiedliche Formen an. Eine verständlichere Fassung und Vereinfachung des Systems der EU-Verträge waren von Anfang an auf der Themenliste des Konvents, und deren Umgestaltung in ein Dokument mit Verfassungscharakter rief keine größeren Widersprüche hervor. Schon die Erklärung von Laeken enthielt den Ansatz, über eine Neuordnung der EU-Verträge nachzudenken. Auch wurde in der Erklärung erwogen, ob man die EU-Verträge und die Bestimmungen anderer Verträge voneinander trennen und unterschiedliche Änderungs- und Ratifikationsverfahren schaffen sollte.

Die Frage nach dem Charakter der zu erarbeitenden EU-Verfassung ist im Rückblick interessant, denn als Einzelfrage bestimmt sie am stärksten das Wesen des Konvents als ordentliche verfassungsgebende Versammlung und konstitutioneller Hoheitsträger. In den vom Präsidium erarbeiteten Schriftstücken sowie im »Penelope«-Arbeitspapier der Kommission zu einem konstitutionellen EU-Vertrag kam gegen das Jahresende 2002 mit Nachdruck der Gedanke auf, nach dem Verfahren gemäß den EU-Verträgen einen Vertrag in Kraft zu setzen, mit dem eine nach Charakter und Änderungsverfahren von dieser Logik abweichende Verfassung geschaffen würde.¹⁵ Für diese neu zu schaffende Verfassung sollte ein Änderungsverfahren gelten, das eine bestimmte Mehrheit der Mitgliedstaaten erforderte und somit einen Verzicht auf das Einstimmigkeitserfordernis der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 48 der damaligen Verträge bedeutete. Außerdem sollte diese Verfassung für einzelne Punkte kürzere Änderungsverfahren vorsehen, auf die die bei normalen Änderungen üblichen schwerfälligen einzelstaatlichen Zustimmungsverfahren keine Anwendung fänden. In die

13 Im Vorentwurf des Verfassungsvertrags (CONV 369/02) werden als Alternativen Europäische Gemeinschaft, Europäische Union, Vereinigte Staaten von Europa und Vereintes Europa vorgeschlagen.

14 Als Beispiele seien die Kompetenzausweitung der Union auf die Energiepolitik oder internationale Verträge oder für das gemeinsame Handeln bei Terroranschlägen oder Naturkatastrophen (sog. Solidaritätsklausel) genannt.

15 CONV 369/02 und Vereinfachung der EU-Verträge und Ausarbeitung eines neuen Grundlagenvertrages, Sekretariat (CONV 250/02).

Abschlussvorlage des Konvents zu einem VVE gelangte das auf einer Mehrheit beruhende Änderungsverfahren jedoch nicht. Dagegen sah sie das Konvent-Verfahren als Verfahrensweise bei allen umfangreicheren Vertragsänderungen vor. Die Annahme der endgültigen Änderungen bliebe jedoch dann einer Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten vorbehalten. Der Europäische Rat wird in eine Lage eingreifen, wenn ein Fünftel der Mitgliedstaaten die Änderungen im Laufe von zwei Jahren nicht ratifiziert. Damit sollte verhindert werden, dass Ratifizierungsprobleme in einer kleinen Minderheit der Mitgliedstaaten automatisch die Verwirklichung der Vertragsänderungen blockieren.

Darauf, dass die neue Verfassung rechtlich auf eine neue Grundlage gestellt werden sollte, verweisen auch viele andere Details der Vorbereitungsarbeit. Wegen des Charakters der neuen Verfassung und auch angesichts der Notwendigkeit, das vom Konvent zu überarbeitende Vertragssystem überschaubarer zu machen, erhielt von den vorgelegten vertragstechnischen Mustern die Alternative Vorrang, bei der ein neuer Vertrag alle früheren EU-Verträge ersetzen würde und letztere somit hinfällig würden. Für diese Alternative sprach auch, dass nur sie die Möglichkeit bot, für die Union das angestrebte klar verständliche konstitutionelle Normenwerk zu schaffen. Diese Alternative gelangte auch in den abschließenden Vorschlag des Konvents und in den eigentlichen Verfassungsvertrag – trotz der damit verbundenen großen Herausforderungen. Die größte davon war die Situation in den Mitgliedstaaten, die dem neuen Vertrag aus diesem oder jenem Grund nicht zugestimmt hätten. In der neuen Lage hätte es keinerlei Verhandlungsspielraum mit der Möglichkeit gegeben, auch nur einzelne Bestimmungen der alten Verträge als Auffangvorschriften zu nutzen, weil diese Verträge aufgehört hätten zu existieren. Die Mitgliedstaaten hätten vor der Wahl gestanden, dem neuen Vertrag zuzustimmen oder die Union zu verlassen.

Der neuartige Typ der neuen Verfassung wurde auch in den Anfangsdiskussionen des Konvents zu den Zuständigkeiten der Union und zur Art der Kompetenzabgrenzung ausgearbeitet. In dieser Debatte zur Art der neuen Verfassung und in den dazugehörigen Unterlagen obsiegte eine – im Vergleich zu den vorgenannten Ansätzen – vorsichtigere Herangehensweise. Die Zuständigkeiten der Union sollten auch weiterhin als von den Mitgliedstaaten übertragene Zuständigkeiten gelten, was die Rechtsbeziehung der Mitgliedstaaten und der Union unverändert belassen würde. Mit diesem Ansatz entstand im Konvent der Konsens, eine Art Liste der Zuständigkeiten auf der Grundlage der drei Hauptzuständigkeitsbereiche der Union zu definieren. Nur eine sehr kleine Minderheit der Mitglieder des Konvents wäre bereit gewesen, umgekehrt zu verfahren und der Union

in der neuen Verfassung die Hoheit für die Zuständigkeiten zuzuweisen und die Kompetenzen der Mitgliedstaaten aufzulisten.

Um das System der Zuständigkeiten flexibler zu gestalten, unterstrich die Mehrheit des Konvents jedoch die Bedeutung der in den Verträgen enthaltenen sog. Flexibilitätsklausel (zum Beispiel Art. 352, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Diesen Vertragsvorschriften zufolge kann unter bestimmten Umständen eine Kompetenz der Union geltend gemacht werden, wenn ihre Ziele oder Tätigkeit dies erfordern.

Unabhängig von der Art und dem Änderungsverfahren der zu erlassenden Verfassung herrschte im Konvent deutlich die Auffassung vor, dass die Schaffung der Verfassung selbst nach dem normalen, in den EU-Verträgen vorgesehenen Verfahren bzw. nach Artikel 48, Vertrag über die Europäische Union, mit Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten und unter Einhaltung der nationalen Zustimmungsverfahren erfolgen sollte. Da der Prozess auf politische Schwierigkeiten stoßen könnte und die EU sich noch dazu inmitten eines Vertragszustimmungs- und -ratifizierungsverfahrens erweitern würde, wurden im Konvent eventuelle alternative Verfahrensweisen zur Inkraftsetzung des Verfassungsvertrages erwogen. Im Konvent gab es eine von vielen, u.a. vom Vorsitzenden Giscard d'Estaing, mitgetragene Meinung, dass es möglich sein müsste, den Vertragsentwurf des Konvents mit einer deutlichen Mehrheit der Mitgliedstaaten und Ratifizierungen in Kraft zu setzen. Eine Minderheit einiger weniger Mitgliedstaaten sollte nicht in der Lage sein, den Vertrag zu Fall zu bringen.¹⁶ In die Konventsvorlage zu einem VVE wurde dies jedoch nicht übernommen, vielmehr sollte der Vertrag ihr zufolge dem üblichen Einstimmigkeits- und nationalen Zustimmungsverfahren unterworfen werden.

5. *Aufbau und Arbeitsweisen des Konvents*

In ihrer personellen Zusammensetzung unterschieden sich die Versammlungen, denen im Integrationsprojekt eine Art verfassungsgebender Rolle zugewiesen worden war, beträchtlich voneinander. War die Zusammensetzung der zwei ersten Versammlungen (1953 und 1984) rein politisch und repräsentativ, so basierte die Struktur des Verfassungskonvents von 2002 auf einer Repräsentation der zentralen politischen Institutionen der EU. Die Teilnehmerstruktur dieses Konvents entsprach der des kurz zuvor be-

16 Bruno de Witte, »The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options« (2004) EUI Working Paper LAW 16/2004, 4.

endeten Grundrechtskonvents, der die Charta der Grundrechte der EU erarbeitete. Die gleiche Teilnehmerstruktur gilt auch für Konvente, die in Zukunft zur Erarbeitung von Änderungen der EU-Verträge einberufen werden (Vertrag über die Europäische Union, Art. 48, Abs. 3).

In der Erklärung von Laeken war die Zusammensetzung des Verfassungskonvents wie folgt festgelegt worden: für jeden der damals 15 Mitgliedstaaten je 1 Vertreter der Staats- oder Regierungschefs und je 2 Vertreter des nationalen Parlaments. Hinzu kamen 16 Mitglieder des Europäischen Parlaments und zwei Kommissionsvertreter. Die damaligen Bewerberstaaten der Union waren genauso wie die Mitgliedstaaten vertreten, konnten allerdings ein unter den Mitgliedstaaten erreichtes Einverständnis nicht blockieren. Zum Konvent gehörten ferner 12 Beobachter vom Wirtschafts- und Sozialausschuss, vom Ausschuss der Regionen und der Europäische Bürgerbeauftragte. Jedes ordentliche Mitglied hatte auch einen persönlichen Stellvertreter, der das Teilnahmerecht für alle Sitzungen hatte.

Bei der Einsetzung des Konvents war das Zuordnungsverhältnis der mitwirkenden Gruppen der Union (Vertreter von Regierungen und Parlamenten, Europäischem Parlament und Kommission) zu ihren Entsendern nicht definiert worden. Dies blieb im Ermessen der jeweiligen Entsender, und in der Zuordnungsweise kam es im Laufe der Arbeiten des Konvents auch zu Veränderungen. Am Anfang des Konvents ernannten viele Regierungschefs Personen außerhalb der Regierung oder Beamtenschaft zu ihren Vertretern, um so die Unabhängigkeit der Arbeit des Konvents zu betonen.¹⁷ Einige Mitgliedstaaten wie zum Beispiel das Vereinigte Königreich (Peter Hain) oder Belgien (Louis Michel) ernannten amtierende Minister zu ihren Vertretern. Als sich dann das Arbeitsergebnis des Konvents als offensichtlich sehr ambitiös erwies, ersetzten u.a. sowohl Deutschland (Joschka Fischer) als auch Frankreich (Dominique de Villepin) ihre früheren unabhängigen Vertreter durch ihre Außenminister. Die neuartige Sichtweise auf die Arbeit des Konvents schlug sich auch in der Praxis nieder, denn waren Vorlagen zunächst im Namen der Konventsmitglieder eingebracht worden, so geschah dies später auch im Namen von Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten.

17 Vertreter der deutschen Regierung war Professor Peter Glotz, der französischen der ehemalige Europaminister Pierre Moscovici und der dänischen der Berater Henning Christophersen, der früher Minister in einer Regierung seines Landes und auch Kommissionsmitglied gewesen war. Die Verfasserin dieses Artikels war Vertreterin der finnischen Regierung ausschließlich aufgrund ihres wissenschaftlichen Hintergrunds.

Auch bei den Vertretern der nationalen Parlamente gab es in ihrem Verhältnis zu ihren verbundenen Gruppen große Unterschiede, denn unter ihnen waren sowohl Persönlichkeiten in politisch oder institutionell herausgehobenen Positionen als auch sog. Hinterbänkler. Bei den Mitgliedern der nationalen Parlamente konnte das Repräsentativitätserfordernis auch problematisch werden, da die Mitarbeit im Konvent sehr detaillierte Sichtweisen zur Entwicklung des EU-Systems erforderte. In einigen EU-Ländern mit einem parlamentarischen System hat das nationale Parlament außerhalb des parlamentarischen Dialogs keine selbständige Rolle. Eine Konstellation, in der Vertreter sowohl des Parlaments als auch der auf dessen Vertrauen angewiesenen Regierung als voneinander unabhängige Instanzen im internationalen Kontext agieren, ist in vielen Verfassungen nicht vorgesehen.¹⁸

Grundsätzlich galt in der Arbeit des Konvents die Gleichstellung seiner ordentlichen Mitglieder unabhängig von ihrer Hintergrundinstitution. Alle im Konvent vertretenen Gruppierungen hatten einen Vertreter im Präsidium, und alle Konventsmitglieder konnten gleichberechtigt Vorlagen einbringen und bei Bedarf abstimmen. Die Arbeitsgruppen, die als offizielles Vorbereitungsforum des Konvents dienten, standen allen Konventsmitgliedern offen.

Neben der offiziellen Funktionsstruktur des Konvents entstand eine starke informelle Parallelstruktur, in deren Dynamik sich die wichtigsten politischen Trennlinien widerspiegelten. Zu einer Koordination und Herausbildung gemeinsamer Standpunkte unter den Vertretern der Regierungen oder der nationalen Parlamente kam es nur sehr wenig, und im politischen Gefüge des Konvents erlangten die Fraktionen des Europäischen Parlaments oder verschiedene Gruppierungen der Mitgliedstaaten je nach Sachfrage eine bedeutendere Rolle. Da die Konventsmitglieder größtenteils aus der Parteipolitik stammten, boten die auf EU-Ebene etablierten Parteigruppierungen eine ideologische wie administrative Plattform zur Erarbeitung eines gemeinsamen Standpunkts. Obwohl die Vorbereitungsarbeit in deren Rahmen nicht die gesamte umfangreiche Agenda oder alle Mitglieder des Konvents erfasste, kann diese parteipolitische Dimension dennoch als ein bedeutender Teil der Tätigkeit des Konvents gelten.¹⁹

18 Zur Beteiligung der nationalen Parlamente siehe Katrin Auel und Thomas Christiansen, »After Lisbon: National Parliaments in the European Union«, (2015) 38 *West-European Politics* 261.

19 Siehe auch Ben Crum, »Politics and Power in the European Convention«, (2004) 24 *Politics* 1, 4.

Ein weiteres gewichtiges politisches Instrument in der Arbeit des Konvents waren die Interessengruppen »gleichgesinnter« Mitgliedstaaten, darunter als eine der am festesten etablierten die deutsch-französische Achse.²⁰ Gemeinsame Initiativen mehrerer Länder zu zentralen Agendafragen halfen, einen breiteren Konsens herbeizuführen.²¹ Im Konvent entstand auch eine überaus eng geflochtene Koalition kleiner und mittelgroßer Mitgliedstaaten, deren gemeinsame Agenda den Schwerpunkt auf Fragen des institutionellen Systems und des politischen Machtgefüges der Union setzte. Was diese Koalition besonders nahe zusammenrücken ließ, war die gemeinsame Besorgnis wegen der Art und Weise, in der das Präsidium des Konvents die Behandlung der institutionellen bzw. einer der umstrittensten Fragen lenkte. Im Unterschied zur sonstigen Agenda des Konvents mit ihrem offenen Verhandlungsmodus sowohl in den Plenarsitzungen als auch in den als Entwurfsinstrumenten dienenden Arbeitsgruppen fand die Debatte zum politischen Machtgefüge in der Union weniger offen und ganz ohne Vorbereitung durch Arbeitsgruppen statt. Dieses Manko der Vorarbeiten bestärkte die Vertreter der kleinen Mitgliedstaaten in ihrem Misstrauen zu dieser Frage und in ihrer Kritik an den Vorlagen, die das Präsidium des Konvents zum politischen Machtgefüge der Union machte.

Wie bei früheren Änderungen der EU-Verträge waren die Fragen zum institutionellen System und zur politischen Machtausübung in der Union einer der umstrittensten Sachkomplexe des Konvents. Zwischen den großen und kleinen Mitgliedstaaten kam es zu beträchtlichen Meinungsunterschieden, besonders was die Umwandlung des Europäischen Rates in ein offizielles Organ der Union und den Übergang zu einem System mit einem ständigen Präsidenten des Europäischen Rates betraf. Weitere Streitfragen waren die angestrebte Verkleinerung der Zusammensetzung der Kommission und die Reform des Rotationsystems im Ratsvorsitz. Man war der Auffassung, dass diese Änderungen sowohl den Intergouvernementalismus der Entscheidungsfindung der Union verstärken als auch zugunsten der großen Mitgliedstaaten wirken würden. Als weniger umstritten erwies sich dagegen die Macht des Europäischen Parlaments, die der Konvent in seinem Vertragsentwurf sowohl hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse als auch der Zustimmung zu den Außenverträgen der Union zu erweitern vorschlug.

20 Zu den deutsch-französischen Beziehungen vgl. den Beitrag von Olaf Leiße in diesem Band.

21 Ein Beispiel für gemeinsame Initiativen mehrerer Länder ist ein Vorschlag zur gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (CONV 422/02).

Das hybridartige politische Wesen der EU als Zusammenschluss von Mitgliedstaaten und Völkern zeigte sich in der Politik des Konvents. Die Mitgliederstruktur des Konvents gründete auf der Gleichstellung der Mitgliedstaaten, die sich in der gleichen Vertreterzahl pro Mitgliedstaat konkretisierte. Insofern entsprach der Konvent dem System der EU-Verträge und ihrem Geiste, der die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten bei Vertragsänderungen betont.

Die Unabhängigkeit des Konvents von den Mitgliedstaaten, seine Arbeitsweisen und Offenheit wiederum boten der europäischen Zivilgesellschaft mitsamt ihren politisch-ideologischen Trennlinien einen Freiraum und glichen somit die Größenunterschiede der Mitgliedstaaten aus. Die Politik des Konvents bildete eine vielförmige Gesamtheit, in der die Interessen der Mitgliedstaaten präsent waren, ohne jedoch eine dominante Rolle zu spielen. Die in die inoffizielle Vorbereitung des Konvents eng einbezogenen politischen Gruppierungen der EU-Ebene verliehen den europäischen Gesichtspunkten der Vorbereitung, u.a. auch der Stellung der Organe der EU, mehr Gewicht. Die Offenheit des Konvents ermöglichte auch eine rege Teilnahme von Akteuren der Zivilgesellschaft, die ihre Interessen über die formellen und informellen Einwirkungskanäle des Konvents einbrachten.

6. Die Rolle des Konvents bei den Änderungen der EU-Verträge

Letztlich konnte der Verfassungskonvent nicht in dem Ausmaß auf verfassungsgebende Befugnisse der EU zurückgreifen, als dass er in der Lage gewesen wäre, im normalen Vertragsänderungsverfahren eine grundsätzlichere Änderung der Rechtsgrundlage der Union herbeizuführen. Die abschließende Konventsvorlage zu einem VVE bedeutete eine inhaltlich breit angelegte, rechtlich jedoch eher moderate Änderung der damaligen Vertragsgrundlagen der Union. Der Konvent erreichte seine Ziele, das System der EU-Verträge zu vereinfachen und dessen Teile jeweils unterschiedlichen Abänderungsverfahren zuzuordnen. Voraussetzung für diese Vereinfachung war die Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit für die Union, die dem Vorschlag zugrunde lag. Der Vertragsentwurf des Konvents enthielt einen speziellen konstitutionellen Teil, der inhaltlich und der Form nach eher einer Verfassung als einem Staatsvertrag glich. Die Charta der Grundrechte mit der Bestätigung der bürgerlichen Grundrechte bildete im Aufbau des Entwurfs dessen zweiten gleichrangigen Teil. Der dritte Teil zu den Politikbereichen der Union war insgesamt am stärksten technisch ausgerichtet und für seine Abänderung war – ebenso

wie bei einzelnen Abschnitten anderer Vertragsteile – ein einfacheres Verfahren vorgesehen.

Auch wurden die Ziele der Konventsmehrheit insofern erreicht, als bei der Behandlung des Konventsentwurfs auf der Regierungskonferenz 2003 bis 2004 daran nur marginale inhaltliche Veränderungen vorgenommen wurden, die Hauptlinien jedoch unangetastet blieben. Der von den EU-Mitgliedstaaten im Oktober 2004 unterzeichnete VVE war ein deutlicher Schritt hin zu einem Grundgesetz der Union – ohne Unterbrechung des rechtlichen Kontinuums der Union. Der gebilligte Vertrag sah – auch mit seinen zentralen inhaltlichen Wesensmerkmalen – wie ein Grundgesetz aus, war jedoch seiner Form nach ein Staatsvertrag zwischen den Mitgliedstaaten. Die Festschreibung seines Grundgesetzcharakters wäre in Zukunft auf dem Wege einer Reform seiner Änderungsverfahren oder einer vielleicht etwas schwierigeren Neuabgrenzung der Zuständigkeiten von Union und Mitgliedstaaten möglich gewesen, bei der die Geltung der Unionskompetenzen als von den Mitgliedstaaten abgetretene Zuständigkeiten abgeschwächt worden wäre.

Nachdem der VVE in den Referenden erst von Frankreich und dann der Niederlande 2005 jedoch abgelehnt worden war, wurden an ihm größere strukturelle Änderungen vorgenommen. Auf der Regierungskonferenz zur Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon wurde dessen Grundgesetzcharakter in seiner alten Form wiederhergestellt und der Hauptteil des Vertragsinhaltes am Ende wie früher üblich über Änderungen am alten Vertragsbestand der Union verwirklicht. Die neue, besser überschaubare Struktur wurde also nur teilweise Wirklichkeit, doch der Hauptteil des Sachinhalts des Verfassungsvertrages kam ins Dasein, wenn auch nur in einer viel komplizierteren Form.

Auch das Konventsmodell selbst blieb im Vertrag von Lissabon als Vorbereitungsforum künftiger umfangreicher Änderungen an den EU-Verträgen erhalten (Vertrag über die Europäische Union, Artikel 48). Als nächstes folgt in diesem Kapitel eine Einschätzung der funktionellen Eignung des Konvents und seiner Zusammensetzung für diese künftige Aufgabe auch im Hinblick darauf, dass es bei künftigen Konventen nicht um die Ausübung konstitutioneller Befugnisse, sondern die herkömmlichere Vorbereitung von Staatsvertragsänderungen geht. Falls der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit beschließt, ein Änderungsverfahren der EU-Verträge einzuleiten, so beruft er gemäß dem Vertrag von Lissabon einen Konvent mit dem Auftrag ein, die vorliegenden Änderungsvorschläge zu prüfen und Empfehlungen für eine spätere Regierungskonferenz zu geben. Der Konvent bedarf keiner Einberufung, wenn der Umfang der

vorgeschlagenen Änderungen dies nicht erfordert. In diesem Fall muss das Europäische Parlament seine Zustimmung geben.

Mit seiner breiten Basis und Offenheit bietet das Vorbereitungsverfahren mit einem Konvent deutliche Vorteile. Die EU-Verträge sind inhaltlich von herkömmlichen Staatsverträgen weit entfernt, weshalb es sich anbietet, zur Vorbereitung von Änderungen und zu den Erwägungen im Vorfeld ein breiteres Forum als das rein zwischenstaatliche Verfahren zu nutzen. Für die Rolle der Organe der EU bei Änderungen der EU-Verträge wurde ja gerade mit der Wichtigkeit des europäischen Blickwinkels und der Notwendigkeit, die relativ eingeschränkte zwischenstaatliche Wettbewerbskonstellation zu umgehen, argumentiert.²² Die Offenheit der Arbeitsweisen des Konvents ermöglichte die Beteiligung der europäischen Zivilgesellschaft und baute so Druck auf, an die Verhandlungsgegenstände auch unter dem Aspekt eines breiteren politischen Konsens heranzugehen. In den Lichtkegel des Konsensaspekts gerieten zum Beispiel die zahlreichen Versuche der Regierung des Vereinigten Königreichs zu verhindern, dass die Charta der Grundrechte der Union als gleichrangiger Bestandteil in die abgeänderten EU-Verträge aufgenommen wird.

Das Konvent-Verfahren als Bestandteil der Vorbereitung von Änderungen der EU-Verträge macht es erforderlich, die Mitgliederzusammensetzung und die Arbeitsverfahren des Konvents neu zu überdenken. Die in den EU-Verträgen verankerte Zusammensetzung gründet auf der institutionellen Repräsentation, deren Probleme letztlich auf die Legitimität des Konvents zurückwirken. Im Erfolgsfall könnte eine wirklich breite Repräsentationsbasis des Konvents bedeuten, dass die zentralen politischen Kräfte des Integrationsprozesses auch bei der Abfassung oder Änderung des rechtlichen Kerns der Union als Akteure legitimiert sind. Die Regierungen der Mitgliedstaaten gehören *ex officio* zu den zentralen Akteuren, weshalb für ihre Repräsentation im Konvent gemeinsame Spielregeln zu schaffen sind. Mit der Vertretung der Mitgliedstaaten kommt im Konvent das Prinzip ihrer Gleichstellung zum Tragen, weshalb es nicht sinnvoll sein kann, in den Mitgliedstaaten jeweils unterschiedlich auszulegen, wie niedrig- oder hochoffiziell diese Vertretung sei.

Die nationalen Parlamente sind im Laufe des letzten Jahrzehnts in vielerlei Zusammenhängen zu Akteuren auf EU-Ebene geworden. Haupt-

22 Shaw, »What's in a Convention?« (Fn. 10), 43-44. Zu EU-Vertragsreform und Rechenschaftspflicht siehe Christer Karlsson, »EU Treaty Reform and Accountability«, in Sverker Gustafsson et al. (Hrsg.), *The Illusion of Accountability in the European Union* (Routledge, 2009).

zweck dieser Entwicklung war es, das Demokratiedefizit der Union wettzumachen und die demokratische Kontrolle der Regierungen in EU-Angelegenheiten zu verstärken. Betrachtet man die Rolle der nationalen Parlamente jedoch vom Standpunkt der nationalen Verfassungen ebenso wie der Übersichtlichkeit des politischen Systems der EU und der politischen Zuständigkeitsverhältnisse, so ist diese Rolle nicht ganz unproblematisch.²³ Erstens sehen die Verfassungsnormen der meisten politischen Systeme nur sehr wenig Raum für eine direkte internationale Rolle und Einflussnahme der Parlamente vor. In parlamentarischen Systemen können die Parlamente keine von der Regierung losgelösten Standpunkte zu EU-Fragen haben, und die nationalen Systeme kennen auch kein Auftreten des Parlaments als kollektiver Akteur. Im Hinblick auf eine direkte Mitsprache der nationalen Parlamente im EU-Kontext wurde auch angemerkt, dass sie die Macht- und Zuständigkeitsverhältnisse der beiden Ebenen des demokratischen Systems der Union unüberschaubar machen könnte.

Wird über eine Mitsprache der nationalen Parlamente eine Vertretung des nationalen politischen Spektrums angestrebt, die umfassender ist als nur über die Regierung, so müsste dies im EU-Kontext in anderer Weise als durch eine institutionalisierte Vertretung des nationalen Parlaments geschehen. Die Sache ist wichtig für das Funktionieren des politischen Systems der EU und sollte daher unmittelbar auf Unionsebene zur Erwägung gestellt werden. Ihre Bedeutung ist somit weittragender und wirkt sich nicht nur auf die Zusammensetzung des Konvents aus.

Die Vertretung des Europäischen Parlaments bedeutet im politischen Kontext der Union in der Regel eine Vertretung seiner Fraktionen entsprechend den politischen Kräfteverhältnissen. In der Praxis repräsentieren die Vertreter des Europäischen Parlaments also die Standpunkte der Parlamentsfraktionen, wie es ja auch im verfassungsgebenden Konvent der Fall war. Besonders die größten Fraktionen des Europäischen Parlaments fungierten als inoffizielle Vorbereitungsgremien des Konvents; es sollte daher erwogen werden, diese parteipolitische Dimension in künftigen Konventen so auszubauen, dass das System allen Fraktionen des Europäischen Parlaments die gleichen Einwirkungsmöglichkeiten gewährt. Die Zunahme der Befugnisse des Europäischen Parlaments wird also seine Position in künftigen Konventen verstärken, weshalb es begründet wäre, diese Einwirkungsrolle auch formalpolitisch zweckmäßig auszugestalten.

23 Auel und Christiansen, »After Lisbon« (Fn. 18).

Ausschließlich aus der Sicht der Repräsentativität betrachtet, hängt die Rolle der Europäischen Kommission im Konvent davon ab, in welche Richtung sich ihr Verhältnis zum Europäischen Parlament entwickelt. Je unabhängiger die Rolle der Kommission aufgefasst wird, desto begründeter erscheint ihre Beteiligung an der Vorbereitung von Verträgen der Union. Die die Gewaltenteilung betonende Tendenz der letzten Zeit bietet somit eine stärkere Begründung für eine selbständige Rolle der Kommission auch bei der Arbeit an den EU-Verträgen.²⁴

Der Verfassungskonvent entschied eigens über seine eigenen Arbeitsweisen, und angesichts seines Auftrags dürfte dieser Ansatz auch in Zukunft gelten. Die hierzu am meisten debattierten Fragen waren der Begriff des Konsens und die Konsensbildung als Beschlussfassungsregel. In der Praxis funktionierte die Konsensbildung bei den meisten Sachkomplexen jedenfalls sehr gut, denn das Sekretariat erstellte Verhandlungsprotokolle mit einer Wiedergabe der vom Konsens abweichenden Standpunkte von Konventsmitgliedern oder Mitgliedergruppen. Der abschließende Konventsvorschlag zu einem neuen Vertrag enthielt dennoch einzelne Sachpunkte, die keinen breiteren Konsens widerspiegelten oder im Konvent noch nicht einmal Gegenstand einer gründlichen Debatte oder Wertung gewesen waren.

Ein ausreichendes Augenmerk muss bei künftigen Konventen deren Arbeitsweisen gelten, damit die allgemeinen politischen Zielvorgaben dieses breitgefächerten Vorbereitungsgremiums erreicht werden. Die Beibehaltung obskurer oder unklarer Verfahrensweisen beeinträchtigt das Ziel des Konvents, die demokratische Legitimität der Union zu fördern, und trägt somit auch nicht dazu bei, die angestrebte Wechselwirkung mit der europäischen Zivilgesellschaft zu intensivieren.

Wenn der Konvent für eine Ausweitung der Verfassungsprozesse der Union über den rein zwischenstaatlichen Ansatz hinaus sorgen soll, müssen seine Beteiligtenstruktur, Repräsentativität und politischen Verfahrensweisen auf dieses Ziel abgestimmt werden. Will man letztlich an einer Entscheidungsfindung aufgrund des Konsens unter allen Konventsmitgliedern festhalten, so müssten das Arbeitssystem bzw. die Arbeitsgruppen oder Fachausschüsse wie in einer echten parlamentarischen Struktur alle

24 Siehe Teija Tiilikainen, »Concepts of Parliamentarism in the EU's Political System«, FIIA Working Paper 108/2019; The Finnish Institute of International Affairs. Der Artikel kommt zur Schlussfolgerung, dass das politische System der EU in seiner jetzigen Form sich schon eher am für die USA typischen Modell der Gewaltenteilung orientiert als am ursprünglich angestrebten Modell des europäischen Parlamentarismus.

Verhandlungsthemen erfassen. Außerdem müsste es klare Regeln dazu geben, nach was für einem Modus über die in diesen Vorbereitungsgremien erarbeiteten Vorlagen im Plenum des Konvents entschieden wird. Wenn andererseits die Rolle der Parteien auf EU-Ebene in die politische Vorbereitungsarbeit und Meinungsbildung des Konvents mit hineinkommt, sollte erwogen werden, wie die Rolle und Beteiligung der Regierungsvertreter im Verhältnis zur parteipolitischen Komponente abgesichert werden.

Als letztes bleibt die Frage zu überdenken, wie sich der Konvent als Vorbereitungsgremium zur Billigung der Vertragsänderungen selbst verhält, denn gemäß dem Vertrag von Lissabon gilt weiterhin das Gebot der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten und der Einhaltung der verfassungsmäßigen nationalen Zustimmungsverfahren. Eine Konstellation, in der eine knappe Mehrheit selbst des kleinsten Mitgliedstaates auf einem breiten europäischen Konsens beruhende Vertragsänderungen zu Fall bringen kann, ist kontraproduktiv, doch diesen Sachverhalt zu ändern erwies sich als besonders schwierig. Im verfassungsgebenden Konvent stand ein Referendum auf Unionsebene als eventuelles Verfahren zur Billigung von Änderungen der EU-Verfassung zur Diskussion. Von dieser Möglichkeit ist man jedoch noch weit entfernt; ein Referendum auf Unionsebene könnte bei umfassenden und grundsätzlichen Vertragsänderungen gleichwohl als Indikator für die unionsweite Akzeptanz einer Konventsvorlage dienen, bevor letztere in die Abschlussverhandlungen der Mitgliedstaaten und die nationalen Zustimmungsverfahren gelangt.

7. Zusammenfassung

Die bisherigen Versuche der EU, ihre Verträge von der Staatsvertragsgrundlage auf ein verfassungsartiges Regelwerk umzustellen, blieben unverwirklicht. Auf Grund seines überstaatlichen Charakters und seiner Unabhängigkeit gilt das Rechtssystem der Union schon seit langem als eine *de facto* verfassungsmäßige Rechtsordnung. Den Verfassungskonvent von Anfang unseres Jahrtausends kann man in vielerlei Hinsicht als eine ordentliche verfassungsgebende Versammlung ansehen, die auch ihre Möglichkeiten erwog, von der auf Grundlagenverträgen basierenden Unionsrechtsordnung abzuweichen und eine Verfassung einzuführen, die das Kontinuum dieser Rechtsordnung unterbrechen würde.

Dieser Versuch unterblieb jedoch, und der vorgelegte VVE, der eine gemäßigte Änderung des Grundcharakters des Vertragssystems bedeutet hätte, erlitt dasselbe Schicksal wie seine Vorgänger: Er scheiterte am Widerstand ausgesprochen knapper Mehrheiten in den Mitgliedstaaten.

Das Konventsmodell als Vorbereitungsmechanismus für Änderungen der EU-Verträge blieb jedoch am Leben; sein Mehrwert als Verstärker der demokratischen Legitimität der Union sollte in Zukunft voll ausgeschöpft werden. Deshalb sollte noch vor der Einsetzung eines nächsten Konvents über dessen Zusammensetzung, die damit verbundenen Fragen der Repräsentativität und seine Arbeitsverfahren nachgedacht werden. Das Beispiel des verfassungsgebenden Konvents zeigt, dass die politische Basis des Konvents, seine Unabhängigkeit von Regierungen und die Beteiligung neuer Gruppen von Akteuren eine nur schwer zu bändigende politische Dynamik schaffen. Dabei ist darauf zu achten, dass diese Dynamik fest in demokratischen Verfahrensweisen verankert bleibt.

Vom Elysée-Vertrag zum Vertrag von Aachen: Lektionen der Vergangenheit für die Herausforderungen der Gegenwart

Olaf Leifse

1. Einleitung

Das Jahr 2019 markiert eine Zäsur in den deutsch-französischen Beziehungen, denn seitdem leben beide Staaten seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs genauso lange in Frieden miteinander, wie sie sich zuvor bekämpft haben. Mit dem deutsch-französischen Krieg von 1871/72 vertiefte sich die Erbfeindschaft zwischen beiden Ländern und es begann eine lange Phase praktisch ununterbrochener diplomatischer und kriegerischer Auseinandersetzungen, die nicht nur Politik und Wirtschaft betrafen, sondern auch die Menschen und Völker entfremdeten. Nach dem Zweiten Weltkrieg fand die nunmehr gewünschte Versöhnung ihren ersten Höhepunkt im Schuman-Plan von 1950 und der darauf folgenden Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, gefolgt von der Gründung der Europäischen Gemeinschaften 1958. Mit dem Elysée-Vertrag von 1963 setzte sich die Wiederannäherung zwischen Deutschland und Frankreich fort. Dieser Vertrag war zwar nicht der Startschuss, aber der Grundstein für die zukünftige Gestaltung der deutsch-französischen Beziehungen in den folgenden Jahrzehnten. Höhepunkte der Beziehungen zwischen beiden Ländern waren die Feierlichkeiten zum 40-jährigen Jubiläum im Jahr 2003 und zum 55-jährigen Jubiläum im Jahr 2018. Beide Ereignisse sollen im Folgenden vergleichend in den Blick genommen werden. Dabei zeigen sich interessante Unterschiede hinsichtlich der Vertragsausgestaltung und im historischen Umfeld.

2. Gründung und Grundideen

Die Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft formuliert prägnant, dass die Gemeinschaft als »Europa der Staaten und Bürger« gegründet werden soll. Damit nimmt die europäische Integration eine Sonderstellung ein. Während internationale Organisatio-

nen meist nur sektorspezifische Aufgaben wahrnehmen und vor allem die Kooperation der Staaten organisieren, ging es bei der Europäischen Gemeinschaft von Anfang an um die Integration sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Bürgerinnen und Bürger. Zudem wurde sie aufgabenoffen konzipiert; sie kann also verschiedene Aufgaben wahrnehmen, wenn die Mitgliedstaaten ihr diese zuweisen.

Nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft mit den Römischen Verträgen 1958 wurde das erste Gemeinschaftsprojekt, die Errichtung einer Zollunion, zügig in Angriff genommen. Der weitere Ausbau und die Kompetenzen der Gemeinschaft waren jedoch zwischen Deutschland und Frankreich umstritten. Unter Präsident de Gaulle favorisierte Frankreich ein »Europa der Staaten, aber kein Europa über den Staaten«. ¹ Die Mitgliedstaaten sollten über die zentralen Kompetenzen verfügen, während den Gemeinschaftsinstitutionen eine eher dienende Rolle zugewiesen werden sollte. Nach dem Scheitern der Fouchet-Pläne, die diese Vorstellungen umsetzen sollten, begannen in Frankreich und Deutschland Überlegungen, wie sie die Integration vorantreiben könnten. ² De Gaulle war weiterhin an einer starken Position Frankreichs in einer von den Mitgliedstaaten dominierten Gemeinschaft gelegen, Bundeskanzler Adenauer wollte den Ausgleich mit Frankreich vorantreiben und Deutschland auf Augenhöhe mit den übrigen Ländern des Westens bringen. Da seine Amtszeit ablief und er seinem potentiellen Nachfolger Ludwig Ehrhard, der als »Atlantiker« eine enge Freundschaft mit den Vereinigten Staaten bevorzugte, misstraute, wollte er einen raschen Abschluss eines Vertrags. ³

Manche hehren Ziele drohen schon im Keim zu ersticken. Zunächst konnten sich beide Seiten nicht einigen, wer den ersten Schritt gehen sollte. Ein Treffen der Staatsmänner wurde angedacht, aber das Land und die Form der Begegnung waren umstritten. Wer sollte wen besuchen? Schließlich einigten sich beide Seiten darauf, dass Adenauer als Privatmann de Gaulle auf seinem Landsitz bei Colombey-les-Deux-Églises besuchen sollte. Das Treffen am 14. September 1958 wurde ein großer Erfolg und Adenauer blieb der einzige Staatschef, der die Ehre hatte, auf den Landsitz eingeladen zu werden. Der Gegenbesuch in Bad Kreuznach folgte im Jahr darauf. Ein weiterer Besuch de Gaulles 1962 wurde ein Triumphzug. Der Besuch

1 Gerhard Brunn, *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute* (Bundeszentrale für politische Bildung, 2005), 138.

2 Heinrich Siegler, *Europäische politische Einigung 1949–1968* (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 1968), 114–117.

3 Brunn, *Die Europäische Einigung*, (Fn. 1) 142f.

beschränkte sich nicht auf die politische Ebene, sondern zog bewusst die Bevölkerung mit ein. Die deutsche Bevölkerung jubelte in Bonn dem französischen Präsidenten zu, und dieser steigerte seine Beliebtheit, indem er deutsch redete und von den Deutschen als einem »großen Volk« sprach.⁴ Diese Worte waren Labsal auf die wunde deutsche Seele.⁵

Im Nachgang dieser Treffen wurde am 22. Januar 1963 im Pariser Elysée-Palast der »Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit« unterzeichnet. 18 Jahre nach Kriegsende bekräftigten beide Seiten erstmals ihre Freundschaft und betonten die besonderen Beziehungen zwischen den Ländern. Der Vertrag sieht regelmäßige Konsultationen auf allen Ebenen vor. Der Clou der Vereinbarung besteht darin, dass der Vertrag politische und administrative Aktivitäten anregt und erwartet, sodass sich die Akteure fortan zu permanentem Handeln gezwungen sahen. Keine Seite wollte den erreichten Integrationsstand gefährden und Stillstand wurde als Rückschritt interpretiert, sodass die Integration ständig vorangetrieben wurde.⁶

Der Geist des Elysée-Vertrages besteht in einem Vierklang von Versöhnung, Zusammenarbeit, Solidarität und Freundschaft.⁷ Alle vier Facetten sollten fortan das deutsch-französische Verhältnis prägen. Interessanterweise sollten sie nicht nur die offizielle Kooperation prägen, sondern grundsätzlich das Verhältnis zwischen beiden Ländern auf politischer, aber auch gesellschaftlicher Ebene bestimmen. Diese Zweigleisigkeit spiegelt sich in den Formen der Kooperation wider. So bildeten sich mit der Zeit immer neue gemeinsame Organisationen heraus, darunter der Deutsch-Französische Kulturrat, der Deutsch-Französische Finanz- und Wirtschaftsrat und der Deutsch-Französische Umweltrat. Auf militärischer Ebene wurde der Deutsch-Französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat ins Leben geru-

4 Charles de Gaulle, »Rede an die deutsche Jugend«, in Deutsch-Französisches Institut, *Über die Freundschaft hinaus... Deutsch-Französische Beziehungen ohne Illusionen* (Verlag Bonn Aktuell, 1988), 64-66, hier 64.

5 Henri Ménudier, »Der Elyséevertrag von 1963 und die deutsch-französischen Beziehungen«, in Henri Ménudier, *Das Deutschlandbild der Franzosen in den 70er Jahren: Gesammelte Aufsätze 1973-1980* (Europa Union Verlag, 1981) 48-57.

6 Hans-Peter Schwarz, *Eine entente élémentaire: Das deutsch-französische Verhältnis im 25. Jahr des Elysée-Vertrages* (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 1990).

7 Damit nimmt der Vertrag Gedanken der Schuman-Erklärung vom 9. Mai 1950 auf. Dort heißt es, »Europa lässt sich nicht mit einem Schlag herstellen (...) Es wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen«. Schuman-Plan, abgedruckt in Brunn, *Die Europäische Einigung*, (Fn. 1) 336-340.

fen und die deutsch-französische Brigade und das Eurokorps gegründet.⁸ Zentral für die Integration der Bürgerinnen und Bürger wurde das ebenfalls 1963 gegründete Deutsch-Französische Jugendwerk. Knapp 9 Millionen Jugendliche nahmen seitdem an Austauschprogrammen teil. Auf die erste Städtepartnerschaft von 1950 zwischen Ludwigsburg und Montbéliard folgten 2200 weitere Städtepartnerschaft, 4300 Schulpartnerschaften und 22 Regionalpartnerschaften, wie beispielsweise zwischen Thüringen und der Picardie. Mittlerweile gibt es knapp 180 universitäre Doppelabschlüsse, die in beiden Ländern anerkannt werden. Mehr als 1000 Bücher aus Frankreich erscheinen jährlich in Deutschland und 55 französische Filme werden jedes Jahr in den Kinos gezeigt. Außerdem gibt es eine Vielzahl von Ko-Produktionen und mit dem Sender ARTE einen gemeinsamen Vorzeigefernsehsender.⁹

3. Das 40-jährige Jubiläum

In den folgenden Jahrzehnten erlangte die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Frankreich eine gewisse Routine. Das gegenseitige Vertrauen wuchs und mit ihm die Früchte der Kooperation. In der Europäischen Gemeinschaft, später Union, wurde der deutsch-französische Motor sprichwörtlich für den Fortgang der Integration. Weitere Schritte zur Vertiefung der EU wurden nur dann möglich, wenn sich Deutschland und Frankreich auf eine gemeinsame Position geeinigt hatten. Konträre Positionen blockierten jeden Integrationsfortschritt, auch wenn die übrigen Mitgliedstaaten sich längst geeinigt hatten. Nach Jahren des stetigen, aber auch ruhigen Ausbaus der deutsch-französischen Zusammenarbeit kam dann anlässlich der Feiern zum 40-jährigen Jubiläum erneut Bewegung in das bilaterale Verhältnis.

Die europäische Politik im ersten Halbjahr 2003 richtete sich vor allem auf drei Bereiche: neue Projekte der deutsch-französischen Zusammenarbeit, die Arbeit im Verfassungskonvent sowie den Irak-Krieg.¹⁰ Dabei ging Europa durch die tiefsten Wechselbäder seiner neueren Geschichte.

8 Die Institutionen sind abrufbar unter der Startseite www.france-allemande.fr/Institutionen,1131.html (abgerufen am 4. Juni 2018).

9 Zahlen nach *Süddeutsche Zeitung* 16 (München, 20.–21. Januar 2018); sowie Ronja Kempin, »Neuer Schwung für alte Freunde« (2018) 4–5 *Das Parlament* www.das-parlament.de/2018/4_5/im_blickpunkt/-/538186 (abgerufen am 4. Juni 2018), 9.

10 Peter Becker und Olaf Leiße, *Die Zukunft Europas: Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union* (Springer VS, 2005), 158–172.

3.1. Feierlichkeiten und neue Projekte

Höhepunkt der deutsch-französischen Annäherung waren zweifellos die Feierlichkeiten am 22. Januar 2003, bei denen die Regierungen und Parlamente beider Länder im Prunkschloss von Versailles ihre Freundschaft zelebrierten. Die Feierlichkeiten zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages waren Anlass für den Deutschen Bundestag, geschlossen nach Versailles zu fahren und dort angemessen an die Überwindung der Erbfeindschaft durch die deutsch-französische Freundschaft zu erinnern. Dafür erwies sich Versailles mit seinen historischen Vorbelastungen als geeigneter, geschichtsmächtiger Ort. Hier, wo Otto von Bismarck nach dem Sieg gegen Frankreich den preußischen König zum Deutschen Kaiser ausrief und Deutschland nach der Niederlage im 1. Weltkrieg die Kapitulationsurkunde unterzeichnen musste, wurde ein negativ besetzter Erinnerungsort zu einem positiven umgedeutet. Ein Lehrstück in Sachen Geschichtsmetaphysik.

Die Feierlichkeiten – auch im Rahmen des ersten Treffens des Deutsch-französischen Ministerrates – wurden begleitet durch neue Initiativen, die das bilaterale Verhältnis weiter vertiefen sollte. So wurden in den folgenden Jahren fünf Eurodistrikte gegründet, die die Kooperation in den Grenzregionen zwischen Städten und Gemeinden in Elsass/Lothringen und Baden-Württemberg/Rheinland-Pfalz vertiefen sollen. Es wurden Vorschläge lanciert, gemeinsame Kandidaten für internationale Sportverbände aufzustellen sowie langfristig eine doppelte Staatsbürgerschaft für die jeweils im Nachbarland lebenden Deutschen und Franzosen zu vergeben. Die früher so unterschiedlichen Nationen sollen ihre Differenzen einebnen und zu einer, wie es die gemeinsame Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages etwas pathetisch formuliert, »Schicksalsgemeinschaft« in Europa werden. Diese Vorschläge wurden danach nicht weiter verfolgt. Umgesetzt wurde dagegen der Vorschlag zur Erarbeitung eines gemeinsamen deutsch-französischen Geschichtsbuchs.

Was die Europäer allgemein und Deutsche und Franzosen im Besonderen voneinander trennte, waren weniger die unterschiedlichen politischen, administrativen und rechtlichen Systeme, deren Angleichung im Zuge der Integration weiter voranschritt, sondern vor allem die unterschiedlichen geschichtlichen Erfahrungen, die die nationalen Kollektive gemacht haben. Ereignisse, insbesondere der jüngeren Vergangenheit, wurden aus dem jeweiligen nationalen Blickwinkel interpretiert und über Erzählungen, Narrationen und Mythen perpetuiert. In dem Wissen um die Bedeutung, die das kollektive Gedächtnis für die Identität einer Gruppe hat, wurde, wie zuvor erwähnt, im Juni 2003 vorgeschlagen, ein deutsch-fran-

zösisches Geschichtsbuch zu erarbeiten.¹¹ Dieser Vorschlag wurde bis zum Jahr 2011 schrittweise umgesetzt. Es war der erfolgreiche Versuch, die national fixierte Geschichtsschreibung zu durchbrechen, und das nicht nur für einen kleinen Kreis historisch interessierter Intellektueller, sondern auf breitenwirksamer Basis. Das Geschichtsbuch wurde für die Allgemeinheit und die Verwendung in den Schulen beider Länder erarbeitet.

Bis dahin gab es keine für die Allgemeinheit geschriebene, länderübergreifend anerkannte Darstellung einzelner historischer Ereignisse oder der Entwicklung von bestimmten Regionen. Besonders schmerzlich wurde dieser Mangel gerade bei der Bewertung des Zweiten Weltkriegs und seiner Folgen. Gerade bei diesen einschneidenden Ereignissen, Verfolgung, Holocaust und Vertreibung, behielt sich jedes Land seine eigene nationale Interpretation vor und reagierte empfindlich auf Einflussnahme von außen. Das deutsch-französische Geschichtsbuch wurde zum Vorbild für ein ähnliches Projekt zwischen Deutschland und Polen.¹² Vielleicht wird es einmal eine kontinentübergreifende, allgemein anerkannte Geschichte Europas geben, die an der Ausbildung gemeinsamer Geschichtsbilder mitwirkt und die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger dazu bringt, ihre national geprägte Identität wenigstens ein Stück weit aufzugeben, um sie in einen größeren europäischen Kontext einzubetten. Noch ist Europa im Gedenken getrennt.

3.2. *Der deutsch-französische Motor im Verfassungskonvent*

Nachdem bereits im Vorjahr, 2002, der seit langem schwelende Streit um die Landwirtschaftspolitik der Europäischen Union, der bis dahin als beinahe unlösbar galt, beigelegt wurde, ist der deutsch-französische Motor wieder überraschend angesprungen.¹³ Nicht zufällig waren es diese beiden Länder, die ihre Außenminister im Spätsommer 2002 zuerst in den Brüsse-

11 Es sind vier Bände von *Histoire/Geschichte* im Ernst Klett Verlag (2006–2011) erschienen, die die europäische Geschichte von der Antike bis zur Gegenwart behandeln.

12 Die Webseite der Gemeinsamen DeutschPolnischen Schulbuchkommission ist abrufbar unter <http://deutsch-polnische.schulbuchkommission.de/home.html> (abgerufen am 4. Juni 2018).

13 Jochim Schild, »Pariser Pragmatismus: Französische Vertragsreformpolitik von Amsterdam bis Lissabon«, in Olaf Leïße (Hrsg.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon* (Springer VS, 2010); Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, *Frankreichs Europapolitik* (Springer VS, 2004).

ler Verfassungskonvent entsandten, auf dem sich die Europäer eine neue politische Form geben wollten.¹⁴ Als Frucht ihrer Zusammenarbeit haben Staatspräsident Chirac und Bundeskanzler Schröder am 15. Januar 2003 nach einem informellen Treffen einen gemeinsamen Standpunkt zur konstitutionellen Entwicklung der Europäischen Union vorgelegt, der von seinen Urhebern zu Recht als eine »ganz wichtige Schwungradinitiative« bezeichnet worden ist. Die Arbeiten des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union, die bis dahin noch zu keinen konkreten Ergebnissen gelangt waren, sollte durch gemeinsame Vorstöße in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Innen- und Justizpolitik vorangetrieben werden.¹⁵ Deutschland und Frankreich machten zu diesem Zweck einen Vorschlag zur Schaffung eines EU-Außenministers und einer Doppelspitze aus Rats- und Kommissionspräsidentschaft, die jeweils für fünf Jahre gewählt werden und gemeinsam die Union führen sollen. Aus Brüssel signalisierte der Konventspräsident, der ehemalige französische Staatschef Valérie Giscard d'Estaing, seine Zustimmung zu diesem so genannten »Doppelkopf« und nahm ihn in die Agenda des Konvents auf. Allerdings ist dann später nur der »Außenminister« als Hoher Repräsentant in den endgültigen Entwurf übernommen worden.¹⁶

Frankreich und Deutschland setzten sich im Rahmen der Innen- und Justizpolitik für die Einrichtung einer europäischen Staatsanwaltschaft und einer europäischen Grenzpolizei ein. Die Grenzschutzagentur Frontex nahm zum Mai 2005 ihre Arbeit auf und gewann durch die Migration aus den südlichen Anrainerstaaten zusätzliches Gewicht.¹⁷ Die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit Sitz in Luxemburg wurde dagegen erst 2017 von 20 Mitgliedstaaten im Rahmen der Verstärkten Zusam-

14 Die Dokumente des Konvents sind abrufbar unter <http://european-convention.europa.eu/DE/bienvenue/bienvenue390c.html?lang=DE> (abgerufen am 4. Juni 2018); Becker und Leïße, *Die Zukunft Europas* (Fn. 10); Colette Mazzucelli, Ulrike Guérot und Almut Metz, »Cooperative Hegemon, Missing Engine of Improbable Core? Explaining the French-German Influence in European Treaty Reform«, in Derek Beach (Hrsg.), *Leadership in the Big Bangs of European Integration* (Palgrave Macmillan, 2006).

15 Joachim Schild, *Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents: Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?* (Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002).

16 Becker und Leïße, *Die Zukunft Europas* (Fn. 10), 162.

17 Die Webseite der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) ist abrufbar unter https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_de (abgerufen am 4. Juni 2018).

menarbeit beschlossen.¹⁸ Ihre Aufgabe wird die Koordinierung polizeilicher Ermittlungen über nationale Grenzen hinweg, die rasche Einfrierung und Beschlagnahmung von Vermögenswerten im Betrugsfall sowie die Festnahme von Verdächtigen sein. Die Umsetzung dieses deutsch-französischen Vorschlags hat somit 15 Jahre gedauert.

Ferner favorisierten beide Länder im Konvent die Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, die sich auch Vertreter zahlreicher anderer Staaten wünschten. Darüber hinaus kam die Einführung einer Solidaritätsklausel im Falle eines militärischen Konflikts oder terroristischen Anschlag in die Diskussion. Briten und Dänen blieben jedoch die schärfsten Kritiker einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Beide Länder sprachen sich vehement für einen Verbleib dieses Bereichs bei den Nationalstaaten aus. Eine Position, der sich auch konservativ orientierte Vertreter anderer Staaten anschlossen. Einig waren sich alle Redner, dass die Einheit der Europäischen Union nach außen gestärkt werden müsse, aber über den Weg dorthin waren und blieben sie weiterhin höchst unterschiedlicher Auffassung.

Das galt auch für die europäische Symbolpolitik, die im Konvent lebhaft diskutiert wurde. Ebenso wie Geschichtsauslegung und -schreibung in Europa noch weitgehend national geprägt sind, definieren die Staaten auch selbst ihre nationalen Feiertage. Im Bewusstsein der symbolischen Bedeutung solcher Feiertage wurde vom Verfassungskonvent im Juli 2003 vorgeschlagen, dass Europa einen gemeinsamen Feiertag begehen solle. Der Feiertag soll alljährlich am 9. Mai unter dem Motto »Einig durch Vielfalt« begangen werden und nach Möglichkeit für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger arbeitsfrei sein. Der Vorschlag, der bei den Mitgliedstaaten auf wenig Resonanz stieß, reiht sich ein in die durch die Europäische Union nun forcierte symbolische Politik. Die Umsetzung eines europäischen Feiertags ist bis heute nicht erfolgt, allerdings gibt es nach wie vor die in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig durchgeführte Europawoche. Der Verfassungsentwurf legte auch fest, dass die EU neben der bereits bekannten Europa-Fahne auch über eine Hymne, Beethovens Ode an die Freude, verfügen solle. Im Vertrag von Lissabon sind die europäischen Symbole auf Druck Großbritanniens wieder gestrichen worden, doch werden sie im politischen Alltag selbstverständlich verwendet.

18 Europarat, »20 Mitgliedstaaten bestätigen die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft« (Pressemitteilung 580/17, 12. Oktober 2017), www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2017/10/12/eppo-20-ms-confirms/pdf (abgerufen am 4. Juni 2018).

Während der Konvent in die Zielgerade einbog, unterzeichneten am 16. April 2003 zehn Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa sowie dem Mittelmeerraum die Verträge zum Beitritt zur Europäischen Union anlässlich des Gipfels in Athen. Mehr als zwei Stunden dauerte die Unterzeichnung vor laufenden Kameras, die die über 40-jährige Spaltung des Kontinents endgültig überwindet und Europa zum größten Wirtschaftsraum der Welt werden lässt. In Sichtweite der Akropolis, auf der die Säulen des Parthenontempels die anwesenden Staats- und Regierungschefs an die Geburt der Demokratie in Europa erinnerte, wurden die Staaten Europas darauf hingewiesen, dass sie zur Verwirklichung einer europäischen, supranationalen Demokratie noch enger zusammenarbeiten und die Gemeinschaftsinstitutionen stärken müssen. Mit Beendigung des Brüsseler Verfassungskonvents besaß Europa nach harter 16-monatiger Arbeit eine Verfassung, die zwar in den späteren Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 wieder gekippt worden war, aber 2009 weitgehend unverändert als Vertrag von Lissabon zur aktuell gültigen Rechtsgrundlage geworden ist. Frankreich und Deutschland waren die Schrittmacher im Konventsprozess, ihre Einigkeit bewirkte, dass es mit dem Verfassungsvertrag ein greifbares Konventsergebnis gab.

Im Konvent saßen die Abgesandten aller europäischen Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten sowie Mitglieder des Europäischen Parlaments. Insgesamt 105 politische Repräsentanten, Delegierte unterschiedlicher Nationen, nördlicher und südlicher, westlicher und östlicher Staaten, Vertreter aus Altmitgliedern der Union und den Beitrittskandidaten, reichen und armen Staaten, großen und kleinen, alten, seit Jahrhunderten bestehenden und gefestigten Nationalstaaten ebenso wie erst kürzlich durch die revolutionären Umbrüche im Osten des Kontinents entstandene Staaten. Das gesamte Parteienspektrum war vertreten, von Links- bis Rechtsaußen, Pro-Europäer und Europa-Skeptiker, Föderalisten und Intergouvernementalisten, Männer und (sehr wenige) Frauen, Regierungsvertreter und Parlamentarier. Es war nicht zuletzt ein Erfolg der deutsch-französischen Zusammenarbeit, die durch die Jubiläumsfeiern zum Elysée-Vertrag an Schwung gewonnen hatten, dass der Konvent erfolgreich gearbeitet hat und den Verfassungsvertrag als Ergebnis seiner Arbeit dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs am 19. und 20. Juni auf ihrem Gipfeltreffen in der Nähe von Thessaloniki vorlegen konnte.¹⁹

19 Zur Agenda, zum Aufbau und der Arbeitsweise des Konvents über die Zukunft der EU vgl. den Beitrag von Teija Tiilikainen in diesem Band.

3.3. Das Schicksalsjahr 2003: Europas außenpolitisches Zerwürfnis

Der demonstrative Schulterchluss zwischen Deutschland und Frankreich anlässlich der Jubiläumsfeiern führte nicht überall zu vorbehaltloser Zustimmung.²⁰ Die Reaktionen der »übrigen Welt« ließen nicht lange auf sich warten und schlugen dem freundschaftsseligen Duo überraschend deutlich entgegen. Am 22. Januar 2003 platzte mitten in die Feierlichkeiten in Versailles der fast legendär gewordene Ausspruch des amerikanischen Verteidigungsministers Rumsfeld, Deutschland und Frankreich bildeten das »alte Europa«, das die Zeichen der Zeit nicht erkannt hätte.²¹ Sie seien ein »Problem« im Gegensatz zum »neuen Europa«, das Amerikas geostrategische Interessen, insbesondere hinsichtlich des bevorstehenden Kriegs im Irak, teile. Er lobte explizit die Staaten Mittel- und Osteuropas für ihre Zustimmung zur amerikanischen Irak-Politik und sah in diesen Ländern den zukünftigen Schwerpunkt Europas. Interessant ist die bei den Äußerungen Rumsfelds implizierte Wahrnehmung, dass die kritisierten Länder, die sich untereinander lange als so verschieden charakterisierten, aus der transatlantischen Sicht offensichtlich doch als eine gewisse Einheit wahrgenommen werden.

Die gemeinsame Kategorisierung von Deutschland und Frankreich, die anlässlich der ostentativen Beschwörung der Freundschaft kaum verwundern dürfte, und die Abqualifizierung ihrer gemeinsamen Außenpolitik rief nun eine gemeinschaftliche empörte Reaktion der Kritisierten hervor, die sich gegen die Vorwürfe vehement zur Wehr setzten und nun ihrerseits die Kritiker kritisierten. Die Äußerung Rumsfelds kann in einem semantischen Deutungsfeld verstanden werden, in dem »Alt« für veraltet, vergeist und verbraucht, abgelebt, verknöchert und überholt steht und einen Gegensatz zu »Neu« als jung und dynamisch, frisch, blühend und unverbraucht bildet. Genau hier setzte der Entrüstungssturm aus Europa ein. Da nutzte es auch nichts, dass der 70-jährige Rumsfeld seine Äußerung später als Kosewort verstanden wissen wollte. Die Europäer wehrten sich nicht gegen die gewählte Dimension an sich, sondern sie erklärten die durch Amerika vorgegebene Wertigkeit für nichtig und reagierten unisono mit einer semantischen Umdeutung, sahen alt in einer Beziehung mit weise, erfahren, ehrwürdig und stellten zu Recht heraus, dass das alte Europa mit neuen Formen des Zusammenlebens der Völker experimentiert, während

20 Corine Defrance und Ulrich Pfeil, *Der Élysée-Vertrag und die deutsch-französischen Beziehungen 1945–1963–2003* (Verlag Oldenbourg, 2005).

21 Becker und Leiß, *Die Zukunft Europas* (Fn. 10), 162.

Amerika seinerseits dem alten, veralteten Macht- und Nationalstaatsprinzip anhängt. Darin waren sich die Intellektuellen, wie Jürgen Habermas, Joseph Rovon, Jorge Semprun und Robert Menasse, mit den Politikern einig.²² Auch Hans Magnus Enzensberger und Eric Hobsbawm diskutierten öffentlich über die Wurzeln Europas, seine Zukunft und seine Grenzen. Europa, stilisierte Enzensberger dabei seinerseits den alten Kontinent, sei ein »*way of life*«. Es überraschte, wie übereinstimmend die Reaktionen waren, die die alten Gräben nicht nur zwischen den betroffenen Nationen, sondern auch zwischen Links und Rechts vergessen ließen.

Nachdem die Bush-Administration die Drohkulisse gegenüber dem Irak mit dem später fragwürdig gewordenen Vorwurf der Produktion von Massenvernichtungswaffen verstärkt und eine bewaffnete Auseinandersetzung kaum mehr zu verhindern war, schrieben acht europäische Staaten einen offenen Unterstützungsbrief. Zu den Unterzeichnern gehörten die großen Drei der EU – Großbritannien, Spanien und Italien – ferner Portugal und Dänemark sowie aus der Reihe der Beitrittskandidaten Polen, Tschechien und Ungarn. Allesamt Länder, die um die neue deutsch-französische Achse herum liegen. Die spanische Außenministerin, Ana Palacio, kritisierte die deutsch-französische Kooperation als »Union innerhalb der Union«, die andere Staaten von ihren Initiativen ausschließe. Die Sympathie der übrigen osteuropäischen Staaten galten ebenfalls den USA, während Griechenland, das die Ratspräsidentschaft inne hatte, Luxemburg, Schweden und Österreich eher dem »alten Europa« zuzurechnen waren. Damit hatten sich bedrohliche Gräben im transatlantischen Verhältnis, innerhalb Europas und im Konvent aufgetan, die sich mit dem näher rückenden Irak-Krieg noch vertieften. Und während am 6. Februar Giscard d'Estaing scheinbar unberührt von den weltpolitischen Ereignissen die ersten Artikel »seiner« Verfassung dem Konvent präsentierte, griff Chirac die Beitrittskandidaten wegen ihrer Haltung in der Irak-Krise scharf an. »Sie haben eine großartige Gelegenheit verpasst, den Mund zu halten«, ließ Chirac verlauten. Und auch der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, zeigte sich besorgt wegen der offen pro-amerikanischen Haltung der Beitrittsstaaten, was zeige, »dass sie noch nicht verstanden hätten, dass

22 Vgl. »Das alte Europa antwortet Herrn Rumsfeld«, *FAZ* (Frankfurt, 24. Januar 2003). Ein Überblick über die Positionen ist abrufbar unter www.vaovao.net/2003/Januar/0301-3d/030124fazrumsfeld.htm (abgerufen am 4. Juni 2018). Dazu auch der *FAZ*-Artikel Jürgen Habermas und Jacques Derrida, »Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas«, *FAZ* (Frankfurt, 31. Mai 2003) www.faz.net/aktuell/feuilleton/habermas-und-derrida-nach-dem-krieg-die-wiedergeburt-europas-1103893.html?printPagedArticle=true#pageIndex_0 (abgerufen am 4. Juni 2018).

die EU mehr als eine Wirtschaftsgemeinschaft sei«. Die betroffenen Länder wiesen die Schelte pikiert zurück, und Polen sagte eine Teilnahme an einem Gipfeltreffen von EU-Präsidentschaft und Beitrittsländern ab.²³

In permanenten Gesprächen mit Russlands Staatschef Putin bildete sich allmählich die bekannte Achse Paris – Berlin – Moskau, später ergänzt um Peking, heraus. Die »Achse der Feiglinge«, wie Rumsfeld verächtlich meinte, während er die »Koalition der Willigen« um sich scharte. Im März 2003 beschleunigten sich die Ereignisse noch einmal. Am 10. März wurde die knappe Zustimmung der sonst eher kritischen Malteser in einem Referendum über den Beitritt zur EU anerkennend zur Kenntnis genommen. Malta eröffnete den Reigen der EU-Referenden in den Beitrittsländern, die allesamt positiv für einen Beitritt zur Union ausfielen. Nach der Rede Präsident Bushs an die Nation 17. März, begann am folgenden Tag offiziell der Irak-Krieg. Am gleichen Tag wollte der europäische Konvent in Brüssel über die Entwicklung diskutieren, doch der Vorschlag wurde alsbald vom französischen Vorsitzenden abgeschmettert. Am 20. März, zu Beginn der Kampfhandlungen im Irak, gab der Europäische Rat eine Erklärung heraus, die sich vor allem mit der Zeit nach dem Ende des Krieges und der als wahrscheinlich angesehenen Niederlage Husseins beschäftigte.²⁴ Jedoch war die Erklärung sehr unverbindlich gehalten; konkrete Maßnahmen wurden nicht erwähnt. Es war der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die Kontrahenten einig machen konnten. Die Stimmung zwischen Jacques Chirac und Tony Blair war auf dem Tiefpunkt. Doch steckte dahinter nicht nur eine Meinungsverschiedenheit zwischen zwei Politikern, sondern eine Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Modellen für Europa. Frankreich bevorzugte die gaullistische Variante eines von Frankreich geführten starken Europas als geopolitischem Gegengewicht zu den USA, während Großbritannien die Vision eines Markteuropas verfolgte, das in enger transatlantischer Partnerschaft zu den USA steht und gemeinsam gegen die neuen Gefahren vorgeht. Das Gipfeltreffen des Europäischen Rates blieb eine *Good-will*-Aktion ohne greifbare Annähe-

-
- 23 Becker und Leiß, *Die Zukunft Europas* (Fn. 10), 163. Dazu auch Joschka Fischer, *I am not convinced: Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre* (Kiepenheuer & Witsch, 2011), 207–210. Alyson J.K. Bailes, »The European Security Strategy: An Evolutionary History« (2005) SIPRI Policy Paper 10, 5ff www.sipri.org/publications/2005/sipri-policy-papers/european-security-strategy-evolutionary-history (abgerufen am 4. Juni 2018).
- 24 Europäischer Rat, »Schlussfolgerungen des Vorsitizes« (Brüssel, Tagung vom 20.–21. März 2003, 8410/03, 5. Mai 2003) www.consilium.europa.eu/media/20850/75146.pdf (abgerufen am 4. Juni 2018).

rung. Noch am gleichen Tag regten Frankreich, Deutschland und Belgien die Aufstellung gemeinsamer Streitkräfte als Kern einer europäischen Armee an. Trotz aller internen Differenzen übernahm die Europäische Union am Ende des Monats mit der Friedensmission in Mazedonien erstmals in ihrer Geschichte ein militärisches Kommando. 350 Soldaten sollten die Waffenruhe zwischen Albanern und Mazedoniern sichern helfen.

Nur wenige Tage nach dem Einmarsch der Amerikaner in Bagdad am 9. April 2003 zelebrierten Frankreich, Deutschland und Russland am 11. und 12. April ihre neue Einigkeit beim Gipfel in St. Petersburg. Die drei Staaten appellierten an die internationale Gemeinschaft, die Vereinten Nationen zu stärken und zu den Grundwerten des Zusammenlebens zurückzukehren. Doch waren Briten und Amerikaner noch zu sehr im Irak involviert, als dass sie die Botschaft vernommen hätten. Außerdem ging von dem Gipfel kein sonstiges positives Signal aus. Die Achse Paris – Berlin – Moskau erwies sich als *ad hoc* gezimmertes Bündnis, das außer dem Wunsch nach Mitsprache bei der sich abzeichnenden Nachkriegsordnung in einem Land, in dem sie nichts zu sagen haben, und die Sorge vor weiterer Marginalisierung wenig einte. Am 29. April trafen sich schließlich Vertreter aus Frankreich, Deutschland, Belgien und Luxemburg, um Möglichkeiten einer Bündelung der Verteidigungspolitik zu sondieren. Ergebnis der Gespräche war der gemeinsame Wunsch, Europas Verteidigung zu stärken. Zu diesem Zweck sollte einerseits eine entsprechende Initiative in den Verfassungskonvent eingebracht werden, die eine verstärkte Zusammenarbeit einzelner Staaten ermöglichen sollte, andererseits wurden schon konkrete Schritte dorthin festgelegt. Der Wille zum Aufbau eines Generalstabes ohne Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der Nato, die Einrichtung eines strategischen Lufttransportkommandos sowie die gemeinsame Abwehr von atomaren, biologischen und chemischen Waffen wiesen in die angestrebte Richtung. Belgiens Regierungschef Verhofstadt sprach dabei sogar von einem gemeinsamen EU-Hauptquartier und dem Aufbau einer EU-Interventionsarmee. Doch der so genannte »Pralinengipfel« erwies sich als erneuter Alleingang.²⁵ Trotz des Angebots an andere Länder, sich an den konkret vereinbarten Maßnahmen zu beteiligen, reagierten diese brüskiert. Selbst die sonst so integrationsfreundlichen Niederländer fehlten. Italien wollte zusammen mit Spanien und Großbritannien einen eigenen Gipfel organisieren, während Tony Blair in London davor warnte, die Vormachtstellung der USA in Frage zu stellen. Die Forderung nach einer führenden Weltmacht USA war natürlich ein Affront ge-

25 Becker und Leïße, *Die Zukunft Europas* (Fn. 10), 165.

gen die französischen Vorstellungen von einer multipolaren Welt und vertieften noch einmal die bekannten Gräben.

Doch mit dem von Präsident Bush am 1. Mai 2003 auf dem Flugzeugträger Abraham Lincoln proklamierten offiziellen Ende des Irak-Feldzugs kam erneut Bewegung in die europäische Staatenwelt. Die Ereignisse kreuzten sich zunehmend auf supranationaler, multilateraler und transatlantischer Ebene. Am 2. und 3. Mai trafen sich die EU-Außenminister zu einem informellen Treffen in der Ägäis. Sie beauftragten den außenpolitischen Vertreter der EU, Javier Solana, eine neue globale Sicherheitsstrategie für die Gemeinschaft auszuarbeiten.²⁶ Darin soll Europa seine Sicherheitsinteressen definieren und Möglichkeiten zum Aufbau demokratischer Strukturen in der Welt ausloten. Dies habe bis Jahresende zu erfolgen. Mitten hinein in den Abschluss des Treffens platzte die Nachricht, dass Polen neben Briten und Amerikanern einen Sektor im besetzten Irak zukünftig mitverwalten soll. Das Angebot der USA, die damit ihren langjährigen Partner in besonderer Weise auszeichneten, machte den »Alt-Europäern« bewusst, dass die Achse Paris-Berlin, deren Entscheidungen, wie beim Agrarkompromiss des Vorjahres, alle anderen EU-Mitgliedstaaten bedingungslos folgen müssen, nicht von allen europäischen Staaten gutgeheißen wurde.²⁷ Polen als größter Beitrittsstaat wies das Führungsduo der Union darauf hin, Politik in der Union besser abzustimmen und mit allen Partner auf gleicher Augenhöhe zu besprechen. Im Übrigen rief Außenminister Bartoszewski dazu auf, die Spaltung in Europa zu überwinden und zu neuer Einheit zu finden. Zu diesem Zweck machte Polen nur wenige Tage später das Angebot, deutsche und dänische Truppen der von den drei Staaten gemeinsam unterhaltenen »Multinationalen Korps Nordost« in Stettin zu beteiligen. Doch schlugen sowohl Deutsche als auch Dänen, die noch im Januar den Brief der Acht²⁸ zur Unterstützung der USA mit unterzeichnet hatten, die Offerte aus. Polen musste lernen, dass nach seiner Unterzeichnung des Briefs der Acht der Weg zu einer Annäherung lang sein

26 Antonio Missiroli, »From Copenhagen to Brussels: European Defence – Core Documents« (2003) Chaillot Papers 67, European Union Institute for Security Studies www.iss.europa.eu/content/copenhagen-brussels-european-defence-core-documents-volume-iv (abgerufen am 4. Juni 2018); Ronald D. Asmus, »The European Security Strategy: An American View«, in Roland Dannreuther und John Peterson (Hrsg.), *Security Strategy and Transatlantic Relations* (Routledge, 2006).

27 Becker und Leiß, *Die Zukunft Europas* (Fn. 10), 165.

28 »Offener Brief der acht EU-Länder zum Irak im Wortlaut« (*tagesschau.de*, 29. August 2007) www.tagesschau.de/ausland/meldung353388.html (abgerufen am 4. Juni 2018).

kann. Und es musste einsehen, dass eine internationale Aufwertung auch Verantwortung mit sich bringen kann, der man sich erst einmal gewachsen zeigen muss. Beim Gipfeltreffen am 9. Mai im Rahmen des Weimarer Dreiecks überwand Frankreich, Deutschland und Polen ihr Misstrauen und beschlossen, künftig mehr Initiativen untereinander abzustimmen. Chirac, Schröder und Kwasniewski zeigten demonstrative Einmütigkeit und ließen Beobachter bereits von einer neuen Achse Paris – Berlin – Warschau munkeln. Doch das Treffen blieb letztlich folgenlos.²⁹

Im Juni führte der Beschluss, Truppen in den bürgerkriegsgeschüttelten Kongo zu entsenden, die Europäische Union erstmals in einen militärischen Einsatz außerhalb Europas.³⁰ Die Führung der EU-Mission unter UN-Mandat übernahm Frankreich, das 1.000 der insgesamt 1.400 Soldaten stellte. Auch Deutschland beteiligte sich nach einigem Zögern schließlich mit der Entsendung von 350 Soldaten, die im benachbarten Uganda operieren sollen. Die Art und Weise, in der dieser Einsatz durch die französische Regierung politisch vorbereitet wurde, zeigt deutliche Anzeichen einer Fortsetzung des Irak-Konflikts. Angesichts der Tatsache, dass der Konflikt im Kongo schon viele Jahre schwelte, immer wieder zu eruptiven Ausbrüchen geführt und dabei seit 1997 über drei Millionen Menschen den Tod gebracht hat, liegt der Verdacht nahe, dass Frankreich die Kongo-Mission gerade zu diesem Zeitpunkt offensichtlich für eigene Zwecke instrumentalisierte. Frankreich demonstrierte, wie im Verein mit den Vereinten Nationen ein EU-Einsatz ohne Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der Nato aussehen kann. Damit füllte Frankreich den Begriff der gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der bislang weitgehend politische Absichtserklärung blieb, mit Realpolitik.

3.4. Die turbulenten Folgen der Elysée-Feiern

Die Feierlichkeiten zum 40-jährigen Bestehen des Elysée-Vertrags haben Frankreich und Deutschland wieder einander angenähert. Nachdem der deutsch-französische Motor zuvor ins Stottern geriet, haben die Feiern

29 Kai-Olaf Lang und Daniela Schwarzer, *Das Weimarer Dreieck jetzt stärken und Nutzen. Europapolitische Funktionen der deutsch-polnisch-französischen Zusammenarbeit* (Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011). Ergebnisse der Treffen sind abrufbar unter www.weimarer-dreieck.eu (abgerufen am 4. Juni 2018).

30 Muriel Asseburg, *Die EU als strategischer Akteur in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik? Eine systematische Bestandsaufnahme von ESVP-Missionen und -Operationen* (Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009).

wieder neuen Schwung in die Beziehungen gebracht. Nicht nur die bilateralen Beziehungen wurden vertieft, sondern auch die Arbeit im Konvent wesentlich vorangetrieben. Damit trat ein in Europa typisches Muster wieder deutlicher zutage. Wenn Deutschland und Frankreich eng kooperieren, neue Zukunftsprojekte entwerfen und ganz allgemein ihre bilateralen Beziehungen in einem guten Zustand sind, dann profitiert davon auch die europäische Integration. Im Verfassungskonvent konnten beide Länder wesentliche Prozesse anstoßen und ihre Vorstellungen einbringen und weitgehend durchsetzen. Die deutsch-französischen Vorschläge wurden von den übrigen Teilnehmerstaaten dankbar aufgegriffen, sorgfältig diskutiert und in weiten Teilen unterstützt. Deutschland und Frankreich erwiesen sich als gemeinsames Führungsduo in Europa.

Ganz anders sah die Situation in Bezug auf die GASP aus. Hier vermochten es die Partner nicht, die übrigen europäischen Staaten hinter sich zu vereinigen. Nur eine Woche nach den pompösen Feierlichkeiten in Versailles und dem neuen Wir-Gefühl in der Abwehr amerikanischer Kritik haben acht europäische Staaten einen Aufruf zur Unterstützung von George W. Bush im Irak-Konflikt veröffentlicht.³¹ Der Aufruf war nicht nur eine Demonstration europäischer Solidarität mit den USA, sondern zugleich ein Affront gegen das auftrumpfende Selbstbewusstsein der deutsch-französischen Achse. Es handelte sich um ein Zweckbündnis bestimmter Nationen, die der weiteren Integration in Europa kritisch gegenüber standen und langfristig eher einen lockeren Staatenbund anstrebten. Ebenfalls unübersehbar, dass zu den Unterzeichnern gerade die um die neue Achse liegenden Staaten gehörten. Der »Pralinengipfel« verschärfte diese Situation noch weiter. Die Äußerungen Rumsfelds konnten eine Spaltung der Europäer gerade im sensiblen Bereich der Außenpolitik hervorrufen.³² Sein ausdrückliches Lob der Staaten Mittel- und Osteuropas für ihre Zustimmung zur amerikanischen Irak-Politik und seine Vermutung, dass hier das neue Europa zu finden sei, hat die durch den europäischen Verfassungskonvent geförderte Einigkeit erfolgreich konterkariert.

Als Fazit zu den Ereignissen des Jahres 2003 kann festgehalten werden, dass vor allem Deutschland und Frankreich als Führungsduo im Bereich der europäischen Integration erfolgreich waren. Im außenpolitischen Bereich haben sie es dagegen nicht vermocht, die europäischen Bündnispartner auf ihre Linie einzuschwören. Abschottung durch Sonderinitiativen, wie den »Pralinengipfel«, unnötige Bündnisse, wie mit Russland, und

31 »Offener Brief der acht EU-Länder« (Fn. 28).

32 Becker und Leiß, *Die Zukunft Europas* (Fn. 10), 165.

die Durchführung von militärischen Aktionen ohne Einbettung in den gesamteuropäischen Kontext, wie bei der Mission im Kongo, sorgten dafür, dass zwar die deutsch-französische Verbindung gestärkt, die europäischen Partner aber nicht überzeugt wurden. Beide Länder mussten daher zukünftig vorsichtiger agieren, wenn sie als Führungsduo in Europa auch wirklich führen und keinen anhaltenden Widerstand in anderen Ländern hervorrufen wollten. Führungsstärke, das mussten beide Länder lernen, erwächst nur durch die Anerkennung der Führung durch die Geführten.

4. Das 55-jährige Jubiläum des Elysée-Vertrags

Zum 50-jährigen Jubiläum 2013 riefen Frankreich und Deutschland ein deutsch-französisches Jahr aus, das den Rahmen für zahlreiche Veranstaltungen auf politischer und zivilgesellschaftlicher Ebene bildete.³³ Am 22. Januar 2013 fuhr die französische Regierung unter François Hollande nach Berlin und es gab erneut eine gemeinsame Sitzung von Bundestag und Nationalversammlung. Noch im gleichen Monat richtete das Eurokorps in Straßburg einen Festakt aus und am französischen Nationalfeiertag, dem 14. Juli, nahm die Luftwaffe an einem Flug über Paris teil. Erstmals seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs war damit deutsches Militär in der französischen Hauptstadt präsent.³⁴

Beim 55-jährigen Jubiläum im Januar 2018 hatten beide Partner schon einige Routine. Diesmal nahm zunächst eine Delegation der französischen Nationalversammlung unter François de Rugy an einer Sondersitzung des Deutschen Bundestags teil. Darin bezeichnete er beide Nationen als »Familie«.³⁵ Am Nachmittag »revanchierte« sich dann die deutsche Seite unter der Leitung des Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble mit einem Besuch der französischen Nationalversammlung. Schäuble würdigte die

33 Mechtild Gilzmer, Hans-Jürgen Lüsebrink und Christoph Vatter (Hrsg.), *50 Jahre Elysée-Vertrag (1963–2013): Traditionen, Herausforderungen, Perspektiven* (transcript Verlag, 2014); Guido Thiemeyer, »Eine symbolische Inszenierung: Die bilaterale Freundschaft im Rahmen des Elysée-Vertrages«, (2012) *Dokumente – Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog* 58.

34 Christophe Braouet, *Deutschland – Frankreich. Partner für Europa. 50 Jahre nach dem Elysée-Vertrag* (Verlag Dr. Dieter Winkler, 2012). Ulrich Krotz und Joachim Schild, *Shaping Europe: France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics* (Oxford University Press, 2013).

35 Zum Ablauf der Feierlichkeiten Michaela Wiegel und Majid Sattar »Unsere beiden Länder sind eine Familie« *FAZ* (Frankfurt, 22. Januar 2018) www.faz.net/-gpg-96by8 (abgerufen am 4. Juni 2018).

deutsch-französischen Beziehungen als »Geschenk aus der Geschichte« und betonte die Verantwortung beider Länder für die europäische Integration: »Als Deutsche und Franzosen wollen wir vorangehen«. Die Feierlichkeiten wurden nur wenig getrübt durch die demonstrative Ablehnung der Besuche durch die deutsche Alternative für Deutschland und den französischen Front National.

In der gemeinsamen Resolution von Deutschem Bundestag und französischer Assemblée nationale mit dem Titel »Für einen neuen Élysée-Vertrag – Die Rolle der Parlamente in der deutsch-französischen Zusammenarbeit stärken« wird ein »neuer Elysée-Vertrag« gefordert. Zahlreiche neue konkrete Projekte werden angedacht und sollen in den nächsten Jahren umgesetzt werden. Dazu zählen unter anderem:³⁶

- Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit: gegenseitige Anerkennung von Bildungsabschlüssen aus dem schulischen, berufsbildenden und akademischen Bereich, das Erlernen der jeweiligen Nachbarsprache, den Austausch von Personal in Kindertagesstätten und Schulen, medizinische Leistungen im Nachbarland, besserer Datenaustausch und Zusammenarbeit von Bundespolizei und *Police aux Frontières* (PAF), bessere grenzüberschreitende Schienenverbindungen und Verkehrswege.
- Mehr Kompetenzen für die Eurodistrikte: Übernahme Trägerschaft von grenzüberschreitenden Einrichtungen wie Kindertagesstätten oder Gesundheitseinrichtungen und Betrieb des grenzüberschreitenden öffentlichen Nahverkehrs.
- Deutsch-französischer Wirtschaftsraum: gemeinsame Regelungen beispielsweise im Unternehmens- und Konkursrecht; Angleichung der Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer.
- Jugend, Bildung, Sprache und Kultur: Gründung von deutsch-französischen Berufsschulzentren, mehr Auszubildendenaustausch, Stärkung der deutsch-französischen Zusammenarbeit im Hochschulwesen mithilfe der Harmonisierung des Hochschullehrerstatuts; mehr bilinguale Schulen, in denen die deutsche und die französische Hochschulzugangsberechtigung erworben werden können; mehr Kooperationen zwischen den *Instituts français* und den Goethe-Instituten.

36 Gemeinsame Resolution von Assemblée nationale und Deutschem Bundestag zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags am 22. Januar 2018, »Für einen neuen Élysée-Vertrag – Die Rolle der Parlamente in der deutsch-französischen Zusammenarbeit stärken«, www.bundestag.de/blob/537270/a0aac9a1ba8b4ea2867ecb6e9faaf35/traité_elysee_resolution-data.pdf (abgerufen am 4. Juni 2018).

Darüber hinaus sollen Deutschland und Frankreich gemeinsam europäische Impulse in der GASP, im Klimaschutz, im Energiebinnenmarkt, in der Künstlichen Intelligenz und in der Migration ausarbeiten. Im Vergleich zu den zuvor genannten, recht konkreten Projekten wird in diesem Bereich vorsichtiger argumentiert. Die Erfahrungen aus der Entwicklung 2003 und den folgenden Jahren hat die Partner vorsichtiger werden lassen bezüglich außenpolitischer Themen. Die Resolution spricht eher vage von einem Ausbau bestehender Kapazitäten und der Entwicklung einer gemeinsamen strategischen Kultur. Keineswegs beanspruchen die Partner offensiv eine Führungsrolle beim Ausbau der GASP. Nach dem Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union zählen Deutschland und Frankreich zwar zu den größten, militärisch stärksten und daher sicherheitspolitisch relevantesten Mitgliedstaaten, aber zumindest auf dem Papier wird die mögliche zukünftige Führungsrolle zurückhaltend formuliert. Denn noch ist keineswegs sicher, ob die übrigen Mitgliedstaaten in der EU eine deutsch-französische Hegemonie in dem sensiblen Politikfeld der Sicherheitspolitik akzeptieren.

Dagegen wird in der Resolution für mehr Kooperation geworben und diese auch an konkret umsetzbaren Projekten festgemacht. Die Zukunft wird zeigen, welche Projekte wirklich umsetzbar sind. Auffällig gegenüber der Situation 2003 ist, dass die Zahl der Projekte und die Breite der betroffenen Politikfelder erheblich zugenommen haben. Der Erfolg der Kooperation wird sich an der Umsetzung der vorgeschlagenen Projekte messen lassen müssen. Darüber hinaus fordert die Resolution die Einsetzung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe, der Abgeordnete der beiden Parlamente angehören und die einen Vorschlag für ein »Deutsch-Französisches Parlaments-Abkommen« erarbeiten sollen. Diese Arbeitsgruppe, der je neun Abgeordnete beider Parlamente angehören sollen, soll die gemeinsamen Standpunkte in die Verhandlungen der Regierungen über die Aktualisierung des Elysée-Vertrags einbringen. Dazu zählen 18 Punkte, die in der Resolution bereits ausführlich beschrieben werden und die eine enge Kooperation zwischen beiden Institutionen sicherstellen soll.

Inhaltlich steht die Resolution im Kontext einer Reformoffensive für die Europäische Union von französischer Seite. In seiner Rede an der Pariser Sorbonne vom 26. September 2017 bot der französische Staatspräsident Emmanuel Macron Deutschland – nur zwei Tage nach der Bundestagswahl – eine »neue Partnerschaft« an und schlug zugleich eine Reform der

EU vor.³⁷ Mit Deutschland will Frankreichs Staatspräsident eine noch engere Partnerschaft eingehen. Vorstellbar sei, die Märkte beider Länder bis 2024 vollständig zu integrieren. Macron schlug darüber hinaus ein ganzes Bündel an möglichen Zukunftsprojekten für die Europäische Union vor. Dazu zählen institutionelle Reformen, wie die Verkleinerung der Kommission auf 15 Kommissare, die Wahl der Hälfte der Abgeordneten im Europäischen Parlament über länderübergreifende Listen, die Gründung einer europäischen Asylbehörde, eine Geheimdienstakademie, gemeinsamer Katastrophenschutz und eine europäische Agentur für Innovationen. Im Bereich des Binnenmarktes schlug er ein eigenes Eurozonen-Budget, einen Eurozonen-Finanzminister, die Einführung der Transaktionssteuer und die Angleichung der Unternehmenssteuern vor. Bezüglich der GASP forderte er ein europäisches Verteidigungsbudget sowie die Aufnahme von Soldaten anderer Mitgliedstaaten in die nationalen Armeen.

Die Resolution von Bundestag und Assemblée nationale bereitet die Fortführung der Kooperation im Rahmen eines neuen »Elysée-II-Abkommens« vor. Strategisch geschickt, enthält die Resolution große Visionen und Zukunftsideen, die gleichzeitig mit konkreten Projekten zumindest in der deutsch-französischen Zusammenarbeit unterfüttert werden und zusätzlich enge und konkrete Vorgaben für die institutionelle Zusammenarbeit vorsieht. Die gelungene Mischung aus Idealismus und Realismus erinnert an den Schuman-Plan von 1950 und den Elysée-Vertrag, in dem es neben dem Willen zur Kooperation auch um die Umsetzung nationaler Interessen ging. Beide Ansätze, der idealistische wie der realistische, prägen die bisherigen »Jahrhundertverträge«.

Der neue »Elysée-II-Vertrag« sollte ursprünglich bis zu den Feierlichkeiten zum 55-jährigen Jubiläum ausgehandelt sein, jedoch durchkreuzte die verzögerte Regierungsbildung in Deutschland diesen ehrgeizigen Plan. Stattdessen wurde das Abkommen als »Vertrag von Aachen« zum 56-jährigen Jubiläum am 22. Januar 2019 im Krönungssaal des Aachener Rathauses von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Macron unterzeichnet. Der Vertrag von Aachen deckt eine Vielzahl von Politikbereichen ab, von der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik über die innere Sicherheit und die Bildungspolitik bis zur Zusammenarbeit in den Grenzre-

37 Emmanuel Macrons, »Initiative für Europa« (Sorbonne, Paris, 26. September 2017) <https://de.ambafrance.org/Staatspraesident-Macron-Initiative-fur-Europa> (abgerufen am 4. Juni 2018). Zur Wahl Macrons: Jocelyn Evans und Gilles Ivaldi, *The 2017 French Presidential Elections: A Political Reformation* (Palgrave, 2018).

gionen.³⁸ Ergänzend dazu wurden eine Reihe von konkreten Prioritäten, wie beispielsweise die Schaffung von vier integrierten Deutsch-Französischen Kulturinstituten in ausgewählten Drittstaaten sowie die Verbesserung der Verkehrsverbindungen zwischen beiden Ländern, beschlossen.³⁹ Und schließlich wird die Zusammenarbeit auf allen politischen und administrativen Ebenen verstärkt. »Beide Staaten halten vor großen europäischen Treffen regelmäßig Konsultationen auf allen Ebenen ab und bemühen sich so, gemeinsame Standpunkte herzustellen und gemeinsame Äußerungen der Ministerinnen und Minister herbeizuführen.« (Art. 2 Vertrag von Aachen).

Mit diesem Dreiklang aus allgemeinen Absichtserklärungen, konkreten Maßnahmen und dem Willen zur Kooperation weist der Vertrag von Aachen in eine neue Ära der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Nachdem die Corona-Krise 2020 die Umsetzung zunächst beeinträchtigt hatte und sogar zu zeitweiligen Grenzsicherungen führte, konnte die neue Zusammenarbeit einen ersten Erfolg verbuchen. Zur Überwindung der Wirtschaftskrise haben sich Angela Merkel und Emmanuel Macron auf einen milliardenschweren Wiederaufbaufonds für die Zeit nach der Coronakrise geeinigt. Deutlich wird erneut, dass die europäische Einigung, die in der Corona-Zeit schweren Schaden genommen hat, nur durch den deutsch-französischen Motor wieder an Fahrt gewinnt.

5. Fazit

Mehr als 55 Jahre nach Abschluss des Elysée-Vertrags kommt wieder Bewegung in die Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich. Über viele Jahre hat der Vertrag die bilateralen Beziehungen gefördert und geprägt. Die Anfangsjahre standen dabei ganz im Zeichen der Versöhnung und der Zunahme der Kooperation in vielen Politikfeldern. Der Elysée-Vertrag förderte nicht nur die Zusammenarbeit auf der politischen und administrativen Ebene, sondern er bezog ganz bewusst auch die Zivilgesellschaft und die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger durch zahlreiche Austauschprojekte mit ein. Der Vertrag erfüllte damit auch eine Forde-

38 Vertragstext abrufbar unter <https://de.ambafrance.org/Text-des-Vertrags-von-Aachen>.

39 Deutsch-Französische Agenda: Prioritäre Vorhaben in Umsetzung des Vertrags von Aachen, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/973812/1571028/633c78d6e85c9cf4d93ccdf94b56119e/2019-01-22-prioritaere-vorhaben-vertrag-aachen-data.pdf?download=1> (abgerufen am 22. Juni 2020).

zung des EG-Vertrags von 1957, die Grundlagen »für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu legen« (Präambel).⁴⁰ Die schrittweise, prozessuale Integration führte Frankreich und Deutschland in den zurückliegenden Jahrzehnten auf allen Ebenen enger zusammen, von den großen Gesten, wie dem ikonischen Händedruck von Helmut Kohl und François Mitterrand auf den Schlachtfeldern von Verdun und die pragmatische Kooperation von Gerhard Schröder und Jacques Chirac über die Verzahnung der politischen Ebenen bis hin zum Austausch von Schülern, Studierenden und Auszubildenden.

Das Jubiläumsjahr 2003 war der Anstoß für die Erneuerung der Zusammenarbeit. Das deutsch-französische Tandem gab im Anschluss an die Feierlichkeiten zum 40-jährigen Jubiläum des Elysée-Vertrags die notwendigen Impulse im Verfassungskonvent, der die neue rechtliche Grundlage für die Europäische Union aushandelte.⁴¹ Die Außenminister stießen im Konvent höchstpersönlich neue Vorhaben an, und der französische Konventspräsident nutzt seine zentrale Rolle, um die Arbeit des Konvents mit dem Verfassungsvertrag zu krönen. Die außenpolitische Lage 2003 zeigte dem deutsch-französischen Tandem aber auch zugleich seine Grenzen auf. Die übrigen Europäer waren und sind nicht bereit, diesem Duo im außenpolitischen Bereich bedingungslos zu folgen. Hinzu kamen unsensible Äußerungen und Vorgehensweisen insbesondere Frankreichs.

Das Jubiläumsjahr 2018 stellte die Partner vor neue Herausforderungen, die es notwendig machen, einen neuen »Elysée-II-Vertrag« aushandeln. Der Vertrag von Aachen liefert die vertragliche Grundlage für mehr Kooperation zwischen beiden Ländern. Konkrete bilaterale Projekte stehen im Mittelpunkt der Zusammenarbeit, an deren Umsetzung einmal der neue Vertrag gemessen werden wird. Im Vergleich zum Jahr 2003 ist die Zahl der angedachten Projekte erheblich gestiegen. Nunmehr werden nicht nur vereinzelte Projekte vorgestellt, sondern es wird ein breites Tableau präsentiert. Auch wenn nicht alle Projekte umgesetzt werden, wie die Erfahrung aus der Vergangenheit zeigt, beeindruckt die Vielzahl der Projekte und der einbezogenen Politikfelder.

Im Bereich der europäischen Integration wird das deutsch-französische Tandem in den kommenden Jahren ebenfalls zahlreiche Reformen anstoßen. Wie bereits 2003, werden in der Europäischen Union vor allem die-

40 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [1957] 11957E/TXT.

41 Peter-Christian Müller-Graff, »Elysée-Vertrag und Europäische Union – eine konzeptionelle Annäherung«, in Daniela Heid, Rüdiger Stotz und Arsène Verny (Hrsg.), *Festschrift für Manfred A. Dausen zum 70. Geburtstag* (C.H. Beck, 2014).

jenigen Reformen umgesetzt, auf die sich Deutschland und Frankreich zuvor verständigt haben. Frankreichs Präsident Macron hat eine lange Liste vorgelegt.⁴² Die Verständigung auf die Errichtung eines gemeinsamen kreditfinanzierten Wiederaufbaufonds zur Ankurbelung der Wirtschaft in der Post-Corona-Zeit ist die Frucht einer jahrzehntelangen Kooperation und wird sicherlich die Umsetzung weiterer Projekte erleichtern.

Im Bereich der GASP sind die Reformvorstellungen beider Partner eher vorsichtig. Die Lehre aus dem unrühmlichen Jahr 2003 zeigt, dass sich die Europäer nicht ohne Widerspruch hinter Deutschland und Frankreich stellen und eher auf Souveränität setzen. Daher ist es wichtig, dass in diesem sensiblen Politikbereich alle Mitgliedstaaten mitgenommen werden. Gerade in der wichtigen Frage nach dem Einsatz militärischer Mittel dürfen sich die Europäer nicht spalten lassen. Das Europa des Jahres 2003 schwankte zwischen zwei extremen Polen; Assoziierung und Dissoziierung prägten das Bild der politischen Landschaft. Wie gezeigt, fanden sich Gruppen *issue*-spezifisch und *ad hoc* zusammen, trennten sich alsbald und gingen andere Konstellationen ein. Das Europa des Jahres 2018 agiert hingegen trotz aller Differenzen beispielweise in der Finanzkrise und der Migrationskrise stärker gemeinschaftlich.

Aufgabe des Vertrags von Aachen wird es sein, Deutschland und Frankreich tatsächlich zu einer »Familie« werden zu lassen, in der sich beide Partner gleichberechtigt wiederfinden. Der neue Vertrag wird, wie bislang der alte Elysée-Vertrag, die Möglichkeit eröffnen, den europäischen Herausforderungen gemeinsam zu begegnen.⁴³ Der Prozess einer – sozialpsychologisch gesprochen – *Ingroup*-Bildung wird weiter vorangetrieben und umfasst auch die Bürgerinnen und Bürger beider Staaten.⁴⁴ Regieren jenseits des Nationalstaats braucht langfristig diesen Unterbau eines gemeinsamen Wir-Gefühls, sonst bleibt es ein Regieren im politischen Vakuum.

42 Macron, »Initiative für Europa« (Fn. 37); Emmanuel Macron, „Für eine neue europäische Souveränität“ (Europäisches Parlament, Brüssel, 17. April 2018) <https://de.ambafrance.org/Staatspraesident-Macron-vor-dem-Europaparlament-Fur-eine-neue-europaeische> (abgerufen am 4. Juni 2018).

43 Robert Frank, »Der Elysée-Vertrag, ein deutsch-französischer Erinnerungsort?«, in DeFrance und Pfeil (Hrsg.), *Der Elysée-Vertrag* (Fn. 20).

44 Olaf Leïße und Utta-Kristin Leïße, »Auf dem Weg zum Wir: Ein sozialpsychologischer Beitrag zur Europäischen Integration«, in Michael Salewski und Heiner Timmermann (Hrsg.), *Gesichter Europas* (LIT-Verlag, 2002); Jürgen Habermas, *Die postnationale Konstellation: Politische Essays* (Suhrkamp, 1998).

»Alpen-Demokratie«?

Die Herausforderung demokratischer Legitimität in der makroregionalen Strategie für den Alpenraum

Melanie Plangger

1. Einleitung

Grenzüberschreitende Kooperation¹ hat sich in den letzten Jahrzehnten von einem Nischenthema zu einem eigenständigen Politikbereich der EU entwickelt. Mit der Schaffung finanzieller Unterstützungsprogramme und rechtlicher Möglichkeiten hat sich die Anzahl grenzüberschreitender Verbände in der EU stark erhöht.² Zugleich hat Kooperation an Qualität gewonnen. Grenzüberschreitende Strukturen stellen heute nicht nur einen Rahmen für die Diskussion gemeinsamer Probleme dar, sondern entwerfen über Projekte sowie politische Deklarationen mittel- und langfristige Entwicklungsvisionen. Die dabei entstehenden Netzwerke mobilisieren EU-Fördermittel,³ beeinflussen Politiken⁴ und verhandeln Beziehungen zwischen den territorialen Ebenen.⁵ Damit wird die Teilnahme in grenz-

1 Unter grenzüberschreitender Kooperation wird in diesem Beitrag die Zusammenarbeit von subnationalen öffentlichen Gebietskörperschaften, also Regionen, Städten und Gemeinden, über nationalstaatliche Grenzen hinweg verstanden. Die EU fasst mit dem Begriff grenzüberschreitende Kooperation die kleinräumige Kooperation von benachbarten Regionen und Städten, während größere geographische Verbände unter den Begriff transnationale Kooperation fallen. Territoriale Kooperation dient in der EU als Überbegriff für klein- und großräumige grenzüberschreitende Strukturen.

2 Markus Perkmann, »Cross-Border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-Operation«, (2003) 10 *European Urban and Regional Studies* 153.

3 Ebd., 167.

4 Franziska Sielker und Jörg Mirtl, »Positioning EU Macro-Regions: When Sectoral Policies Meet Cohesion Policy«, (2017) 5 *European Structural & Investment Funds Journal* 223.

5 Joachim Blatter, »Grenzüberschreitende Regionenbildung und Europäische Integration. Erkenntnisse aus einem transatlantischen Vergleich«, in Thomas Conzelmann und Michèle Knodt (Hrsg.), *Regionales Europa - Europäisierte Regionen* (Campus, 2002).

überschreitenden Kooperationen auch zunehmend zum Kriterium für Einfluss und finanzielle Möglichkeiten.⁶

Die Entwicklung grenzüberschreitender Kooperation weg vom Experimentier- hin zum relevanten Politikfeld wirft Fragen nach der Legitimität grenzüberschreitenden Handelns auf. Stand lange Zeit vor allem die Funktionalität grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Vordergrund, nimmt die wissenschaftliche Beschäftigung mit Fragen der Demokratie und Legitimität zu.⁷ Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, inwiefern grenzüberschreitende Entscheidungen und Handlungen demokratischen Normen entsprechen und damit als legitim, oder »normativ richtig«, gelten können. Viele Untersuchungen zeigen, dass grenzüberschreitende Kooperation die Voraussetzungen für demokratisches Handeln nicht erfüllt.⁸ Zugleich werfen sie Fragen nach den möglichen Grenzen bestehender Demokratiemodelle im Kontext grenzüberschreitender Kooperation auf.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der demokratischen Legitimität grenzüberschreitender Kooperation. Ziel des Beitrags ist es, die Problemstellung vor dem Hintergrund unterschiedlicher Vorstellungen von demokratischer Legitimität zu beleuchten. Als empirisches Beispiel dient dabei die makroregionale Strategie für den Alpenraum, die als jüngstes EU-Kooperationsinstrument sieben Staaten und 48 Regionen in einen grenzüberschreitenden Rahmen einbettet. Das erste Kapitel beschäftigt sich mit dem Konzept demokratischer Legitimität. Dabei stellt der Beitrag mehrere Demokratiemodelle und ihre Vorstellungen von Legitimität gegenüber. Der Beitrag unterscheidet repräsentative Demokratiemodelle, die die Repräsentation von territorial oder funktional definierten Perso-

6 Franziska Sielker, »A Stakeholder-Based EU Territorial Cooperation: The Example of European Macro-Regions«, (2016) 24 *European Planning Studies* 1995.

7 Olivier Kramsch und Virginie Mamadouh, »Crossing Borders of Political Governance and Democracy«, (2003) 18 *Journal of Borderlands Studies* 39; vgl. Patrik Hall, »Opportunities for Democracy in Cross-Border Regions? Lessons from the Øresund Region«, (2008) 42 *Regional Studies* 423; Markus Kratochwill und Martin Fröhlich, »Legitimität und demokratische Potenziale grenzüberschreitender Governance. Die Institutionen der Euregio Bodensee«, in Philippe Koch und Urs Scheuss (Hrsg.), *Governance und Demokratie: Vier Fallstudien eines Forschungsseminars* (National Centre of Competence in Research, University of Zurich, 2008).

8 Hall, »Opportunities for Democracy« (Fn. 7); Kratochwill und Fröhlich, »Legitimität und demokratische Potenziale« (Fn. 7); André Remy Berberich und Jörg Röber, »Demokratiedefizite europäischer Grenzregionen: Legitimation und Partizipation in transnationalen Räumen«, in Stephan A. Jansen, Eckhard Schröter und Nico Stehr (Hrsg.), *Bürger. Macht. Staat? Neue Formen gesellschaftlicher Teilhabe, Teilnahme und Arbeitsteilung* (Springer VS, 2012).

nenkreisen in den Mittelpunkt stellen, von Demokratiemodellen, die eine direkte, möglichst breite oder deliberative Beteiligung am Entscheidungsprozess betonen.

Das zweite und das dritte Kapitel ziehen die dargestellten Demokratie- modelle zur empirischen Untersuchung der Alpenraumstrategie heran. Die Alpenraumstrategie eignet sich als neuer Kooperationsrahmen, der Einfluss auf das Macht- und Politikgefüge in der EU nimmt, besonders gut dazu, Fragestellungen der Legitimität zu behandeln. Der Beitrag beleuchtet dabei Potenziale und Grenzen des Anspruchs, demokratische Normen auf die grenzüberschreitende Sphäre zu übertragen. Ein abschließendes Fazit fasst die vorgebrachten Argumente zusammen und stellt Schlussfolgerungen zum Verhältnis zwischen grenzüberschreitender Kooperation und demokratischer Legitimität an.

2. Das Konzept demokratischer Legitimität

Politische Entscheidungen werden in der Regel von der Bevölkerung als verbindlich akzeptiert. Dies gilt auch dann, wenn politische Entscheidungen den Interessen der Bürger zuwiderlaufen oder ihnen Pflichten aufbürden. Dabei stützt sich diese Akzeptanz nicht nur auf den Sanktions- und Polizeiapparat einer politischen Einheit. Vielmehr erkennen alle Beteiligten die Autorität, die ihnen gegenüber angewandt wird, als gültig oder gerechtfertigt an,⁹ da die Art und Weise, in der Autorität erworben und ausgeführt wird, bestimmten, allgemein anerkannten Normen entspricht.¹⁰ Sie erscheint den Beteiligten daher normativ richtig.¹¹ Diese generelle Akzeptanz wird mit dem Begriff Legitimität gefasst. Legitimität ist damit die Prozedur, die eine Entscheidung annehmbar und angemessen macht.¹² Sie wird meist mit Demokratie verbunden und impliziert damit die Über-

9 Victor Bekkers und Arthur Edwards, »Legitimacy and Democracy: A Conceptual Framework for Assessing Governance Practices«, in Victor Bekkers et al. (Hrsg.), *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices* (Ashgate, 2007), 48.

10 David Beetham und Christopher Lord, *Legitimacy and the EU* (Routledge, 2013), 3.

11 Philippe C. Schmitter, »Governance in the European Union. A Viable Mechanism for Future Legitimation?«, in Arthur Benz und Yannis Papadopoulos (Hrsg.), *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences* (Routledge, 2006), 159.

12 Bernard Manin, Elly Stein und Jane Mansbridge, »On Legitimacy and Political Deliberation«, (1987) 15 *Political Theory* 338, 363.

einstimmung von Autorität mit demokratischen Normen und Werten.¹³ Dies bedeutet insbesondere, dass Entscheidungen von den authentischen Präferenzen der Bevölkerung abgeleitet sind und von dieser kontrolliert werden können.¹⁴

Das Konzept demokratischer Legitimität betont damit, dass es nicht ausreicht, Politiken zu gestalten, die positive Auswirkungen für die Bürger haben. Diejenigen, die Politik machen, sowie der grundsätzliche Prozess der Politikgestaltung und -entscheidung, müssen ebenso wie die Resultate von den Bürgern akzeptiert und als normativ richtig, also bestimmten, demokratischen Normen folgend, anerkannt werden. Ansonsten laufen auch Politiken, die sehr günstige Auswirkungen haben, Gefahr, nicht akzeptiert zu werden. In der Literatur werden daher häufig drei Dimensionen von Legitimität – Input-Legitimität, Throughput-Legitimität und Output-Legitimität – unterschieden.¹⁵ Eine erste Dimension, Input-Legitimität, bezieht sich auf die konkreten Möglichkeiten Interessen und Wünsche in den Politikprozess einzubringen. Die zweite Dimension, Throughput-Legitimität, beschäftigt sich mit dem Prozess der Entscheidungsfindung, den Akteuren, die an Entscheidungen mitwirken, ihren Möglichkeiten, auf Entscheidungen Einfluss zu nehmen, und möglichen Asymmetrien im Entscheidungsprozess. Die dritte Dimension, Output-Legitimität, behandelt die konkreten Auswirkungen der Entscheidungen. Sie beschäftigt sich damit, inwiefern ursprünglich formulierte Ziele realisiert wurden, welche Effekte die gesetzten Maßnahmen zeitigen, wie die Resultate mit den Interessen und Wünschen der Bürger korrespondieren und wie Bürger Ergebnisse kontrollieren und sanktionieren können. Tabelle 1 illustriert die Mechanismen der drei Dimensionen demokratischer Legitimität.

13 Vgl. Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9); Anders Uhlin, »Democratic Legitimacy of Transnational Actors: Mapping Out the Conceptual Terrain«, in Eva Erman und Anders Uhlin (Hrsg.), *Legitimacy Beyond the State? Re-Examining the Democratic Credentials of Transnational Actors* (Palgrave Macmillan, 2010).

14 Arthur Benz, »Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat«, in Michael T. Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft* (Leske + Budrich, 1998), 202.

15 Vgl. Fritz W. Scharpf, »Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie«, in Greven (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?* (Fn. 14); Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9), 57 ff; Joachim Blatter, »Demokratie und Legitimation«, in Arthur Benz et al. (Hrsg.), *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007).

Tabelle 1: Die drei Dimensionen demokratischer Legitimität

Input-Legitimität	Möglichkeiten, Interessen einzubringen
Throughput-Legitimität	Mitwirkung an und Gestaltung des Entscheidungsprozesses
Output-Legitimität	Resultate der Zusammenarbeit, Kontroll- und Sanktionsmechanismen

Dabei gibt es allerdings kein allgemein anerkanntes Schema, welche Bedingungen Systeme erfüllen müssen, um demokratisch legitim zu sein. Vielmehr betonen unterschiedliche Demokratiemodelle auch unterschiedliche Voraussetzungen.¹⁶ Modelle, die Repräsentation in den Vordergrund stellen, untersuchen vor allem, wie Vertreter verantwortlich gehalten werden können und Interessen aggregieren und einbringen. Dabei kann das Modell territorialer Repräsentation, das auf der Wahl von Vertretern territorialer Wahlkreise beruht, vom Modell funktionaler Repräsentation, das die Bedeutung von Interessengruppen hervorhebt, unterschieden werden. Modelle, die stärker auf Teilhabe abzielen, prüfen die Möglichkeiten breiter Bevölkerungskreise, effektiv an Entscheidungen und Prozessen mitzuwirken. Direkte Demokratiemodelle zielen auf die direkte Beteiligung an Entscheidungen, etwa in Form von Abstimmungen, ab. Partizipative Demokratiemodelle betonen die möglichst breite Einbindung aller Betroffenen, während deliberative Modelle den rationalen, verständnisbasierten Diskussionsprozess in den Mittelpunkt stellen.

Legitimität ist kein rein akademisches Konzept, sondern hat zur Folge, dass alle Beteiligten bestimmte Entscheidungen und Prozesse anerkennen, akzeptieren und einhalten. Auch grenzüberschreitende Kooperation steht vor der Herausforderung, Legitimität für Entscheidungen und Handlungen zu schaffen. Zwar entstehen durch grenzüberschreitende Kooperation zumeist keine neuen Regeln und Gesetze, Kooperation wirkt aber auf bestehende Regeln und Institutionen ein. Es werden thematische Prioritäten für die grenzüberschreitende Entwicklung festgelegt, Regeln über Grenzen hinweg koordiniert und konkrete Projekte, die der Implementierung der gemeinsam definierten Prioritäten dienen, realisiert.

Ein Beispiel für diesen Einfluss sind makroregionale Strategien.¹⁷ Makroregionale Strategien sind nach den finanziellen Unterstützungspro-

16 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Demokratiethorien. Eine Einführung* (5. Aufl., Springer VS, 2010); Peter Massing, Gotthard Breit und Hubertus Buchstein (Hrsg.), *Demokratiethorien. Von der Antike bis zur Gegenwart* (9. Aufl., Wochenschau Verlag, 2017).

17 Vgl. Jonathan Metzger und Peter Schmitt, »When Soft Spaces Harden: The EU Strategy for the Baltic Sea Region«, (2012) 44 *Environment and Planning A* 263;

grammen, von denen INTERREG das Prominenteste ist, und dem rechtlichen Instrument Europäischer Verbund für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) der dritte EU-Rahmen für grenzüberschreitende Kooperation. Bislang wurden vier makroregionale Strategien im Ostseeraum, im Donauraum, in der Region Adriatisch-Ionisches Meer und im Alpenraum geschaffen. Um eine stärker politisch-strategische Dimension zu gewährleisten, beruhen makroregionale Strategien auf einem Strategiedokument, das klare Prioritäten für die Zusammenarbeit definiert. Das Strategiedokument sowie ein Aktionsplan werden von der Europäischen Kommission erarbeitet und vom Europäischen Rat bestätigt. Konkret implementiert werden die Prioritätsbereiche dann im Rahmen von Steuerungs- oder Aktionsgruppen, in denen vor allem Mitglieder der öffentlichen Verwaltungen Projekte ausarbeiten und Erfahrungen, Probleme und Lösungen austauschen. Dabei ist auch vorgesehen, dass sich die Politiker auf makroregionaler Ebene regelmäßig abstimmen, um die politische Umsetzung zu erleichtern.

Obwohl makroregionale Strategien keine neuen Fördermittel, Institutionen oder Regeln schaffen sollen, haben sie damit einen potentiell weitreichenden Einfluss. Makroregionale Strategien vereinen vielfältige Akteure in neuen, grenzüberschreitenden Netzwerken und definieren thematische Prioritäten für die grenzüberschreitende Entwicklung. Sie nehmen damit auch Einfluss auf EU-, nationale und regionale Politiken.¹⁸ Ihre direkte Verankerung in den europäischen Institutionen und die begleitende Teilnahme der Europäischen Kommission erleichtern den Zugang zu EU-Fördermitteln.¹⁹ Daneben bieten sie ein Forum für die Neuverhandlung etablierter Beziehungen zwischen den territorialen Ebenen.²⁰ Makroregionale Strategien haben damit redistributive und regionalpolitische Auswirkungen, die Fragen nach der allgemeinen Akzeptanz makroregionalen Handelns aufwerfen.

Sielker, »A Stakeholder-Based EU Territorial Cooperation« (Fn. 6); Stefan Gänzle, »Macro-Regional Strategies of the European Union (EU) and Experimentalist Design of Multi-Level Governance: The Case of the EU Strategy for the Danube Region«, (2017) 27 *Regional & Federal Studies* 1.

18 Sielker, »A Stakeholder-Based EU Territorial Cooperation« (Fn. 6).

19 Dominic Stead, Franziska Sielker und Tobias Chilla, »Macro-Regional Strategies: Agents of Europeanization and Rescaling?«, in Stefan Gänzle und Kristine Kern (Hrsg.), *A »Macro-Regional« Europe in the Making: Theoretical Approaches and Empirical Evidence* (Palgrave Mcmillan, 2016), 112.

20 Melanie Plangger, »Building Something Beautiful with Stones: How Regions Adapt to, Shape and Transform the EU Opportunity Structure«, (2017) *Regional & Federal Studies* 1.

Der vorliegende Beitrag beleuchtet die demokratische Legitimität grenzüberschreitender Kooperation am Beispiel der vierten makroregionalen Strategie, die für den Alpenraum geschaffen wurde. Die Alpenraumstrategie wurde im Jänner 2016 in die Implementierung überführt, ihr Entstehungsprozess reicht allerdings einige Jahre zurück. Der Anstoß für die Alpenraumstrategie kam vor allem von den Alpenregionen,²¹ also den österreichischen und deutschen Bundesländern, den italienischen Regionen und Provinzen, den französischen Regionen sowie den Schweizer Kantonen. Regionale Politiker forderten bereits im Jahr 2010, und damit ein Jahr nach Schaffung der ersten Strategie im Ostseeraum,²² eine eigene makroregionale Strategie für den Alpenraum.²³ Im Anschluss erarbeiteten die Regionen ein erstes inhaltliches Papier, das im Jahr 2012 von 26 Regionen des Alpenraums auf politischer Ebene verabschiedet wurde.²⁴ In der Folge gewannen die Regionen die Unterstützung ihrer nationalen Regierungen, die gemeinsam mit den Regionen im Oktober 2013 für eine makroregionale Strategie eintraten.²⁵ Die nationalen Regierungen trugen das Thema daraufhin in den Europäischen Rat, der die Europäische Kom-

-
- 21 Der Begriff »Region« kann verschiedene administrative, symbolische oder territoriale Konfigurationen repräsentieren. In diesem Beitrag wird der Begriff primär nach dem NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*) 2-Schema der EU, das italienische und französische Regionen oder deutsche Bundesländer als Grundeinheiten makroregionaler Strategien festlegt, definiert. Eine Ausnahme bilden die beiden italienischen Provinzen Trentino und Südtirol, die als Provinzen an der makroregionalen Strategie teilnehmen. Daneben verweist der Begriff Region auch auf die Alpenregion als Raum ohne administrative Grenzen.
 - 22 Europäische Kommission, »Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum«, KOM(2009) 248/3, Brüssel, 10. Juni 2009.
 - 23 Alpenregionen, »Gemeinsame Erklärung anlässlich des Regionen-Gipfels zur Alpenstrategie am 12.03.2010 in Mittenwald« www.alpconv.org/de/organization/groups/WGMacroregionalstrategy/Documents/20120130_AlpengipfelDTweb.pdf (abgerufen am 23. Dezember 2017).
 - 24 Konferenz der Alpenregionen, »Makroregionale Strategie für den Alpenraum. Initiativpapier der Alpenregionen« (Bad Ragaz, 29. Juni 2012) www.ardealp.org/content/download/2521/14858/version/5/file/Initiativpapier_fin_DE.docx.pdf (abgerufen am 23. Dezember 2017).
 - 25 Staaten und Regionen der Alpenregion, »Political Resolution towards a European Union Strategy for the Alpine Region« (Grenoble, 2013) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/alpine/grenoble_131018_resolution_fin_sig_en.pdf (abgerufen am 31. Dezember 2017).

mission Ende 2013 mit der Ausarbeitung der Strategie beauftragte.²⁶ Die Alpenraumstrategie wurde schließlich im Juli 2015 von der Europäischen Kommission präsentiert²⁷ und vom Europäischen Rat bestätigt.

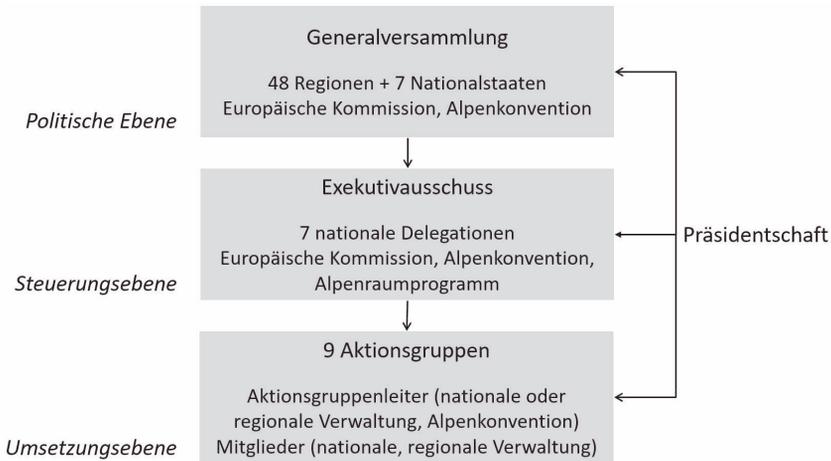
An der Alpenraumstrategie nehmen die sieben Staaten Deutschland, Frankreich, Italien, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Slowenien sowie 48 Regionen teil. Für die Implementierung wurden drei neue Gremien – eine politische Generalversammlung, der technische Exekutivausschuss und neun Aktionsgruppen²⁸ – geschaffen (vgl. Abbildung 1). Eine Generalversammlung bildet die politische Ebene. Politiker der teilnehmenden 48 Regionen und sieben Staaten verabschieden dort die grundsätzlichen Leitlinien der Zusammenarbeit. Die Europäische Kommission und die Alpenkonvention, ein zwischenstaatlicher Vertrag, der sich der nachhaltigen Entwicklung der Alpen verpflichtet hat, nehmen teil, verfügen aber über kein Stimmrecht. Eine jährlich wechselnde Präsidentschaft, die von Nationalstaaten oder Regionen übernommen wird, setzt Impulse und unterstützt den Prozess. Der Exekutivausschuss ist die operative Steuerungsebene. Er setzt sich aus sieben nationalstaatlichen Delegationen zusammen, die Beamte der nationalen und der regionalen Ebene der sieben Alpenstaaten umfassen. Daneben nehmen die Alpenkonvention und das Alpenraumprogramm, das EU-Kooperationsprogramm für den Alpenraum, als Beobachter teil. Die neun Aktionsgruppen stimmen Politiken ab und entwickeln konkrete Projekte. Sie setzen sich vor allem aus Vertretern der nationalen und regionalen Verwaltungen zusammen.

26 Europäischer Rat, »Schlussfolgerungen«, Tagung vom 19./20. Dezember 2013, Brüssel. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/de/pdf> (abgerufen am 13. April 2018).

27 Europäische Kommission, »Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu einer Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum«, COM(2015) 366 final, Brüssel, 28. Juli 2015; Europäische Kommission, »Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Concerning the European Union Strategy for the Alpine Region, Action Plan«, COM(2015) 366 final, Brüssel, 28. Juli 2015.

28 Vgl. Europäische Kommission, »Commission Staff Working Document« (Fn. 27), 47 ff.

Abbildung 1: Gremien der Alpenraumstrategie



Der vorliegende Beitrag untersucht, inwiefern die Entscheidungs- und Implementationsstrukturen der Alpenraumstrategie den Postulaten demokratischer Legitimität entsprechen. Dabei werden unterschiedliche Demokratiemodelle in den Blick genommen, die territoriale und funktionale Repräsentation sowie direkte, partizipative und deliberative Teilhabe betonen. Die Fallstudie beruht auf einer umfangreichen Dokumentenanalyse, qualitativen Interviews und der teilnehmenden Beobachtung an Treffen und Konferenzen. In einem ersten Schritt wurde eine große Bandbreite von Strategiedokumenten, Positionspapieren, Protokollen und Korrespondenz analysiert, die von beteiligten subnationalen und nationalen Regierungen zur Verfügung gestellt und in einer Internetrecherche identifiziert wurden. In einem zweiten Schritt wurden zwischen Mai 2016 und September 2017 50 Interviews mit Vertretern der subnationalen und nationalen Verwaltungen, europäischer Institutionen, internationaler Organisationen sowie Nichtregierungsorganisationen in Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, der Schweiz, Liechtenstein und Österreich geführt. Zusätzliche Informationen zur Umsetzung demokratischer Normen wurden im Rahmen von Aktionsgruppentreffen und Konferenzen gesammelt. Die Daten wurden mit dem Computerprogramm MAXQDA 12 ausgewertet. Das nächste Kapitel beschäftigt sich zunächst mit der Alpenraumstrategie vor dem Hintergrund repräsentativer Demokratiemodelle.

3. Legitimität und Repräsentation

3.1. Territoriale Repräsentation

Das Modell der territorialen Repräsentation dient im nationalstaatlichen Kontext als primärer Maßstab zur Bewertung demokratischer Legitimität.²⁹ Bürger speisen dabei ihre Präferenzen nicht unmittelbar in den Entscheidungsprozess ein, sondern ermächtigen politische Vertreter, in ihrem Namen Entscheidungen zu treffen. Die Ermächtigung zur Vertretung erfolgt durch regelmäßig stattfindende Wahlen, die die Präferenzen eines territorialen Wahlkreises, etwa eines Nationalstaates oder einer Region, aggregieren. Damit garantiert das repräsentative Demokratiemodell formell gleiche Beteiligung durch Wahlen, schränkt zugleich aber darüber hinausgehende Partizipationsmöglichkeiten ein. Eine wichtige Rolle kommt Parteien zu, die Interessen und Wünsche der Bürger aggregieren und im politischen Prozess einbringen. Der Widerstreit politischer Ideen erfolgt in Parlamenten, die Kompromisse zwischen den verschiedenen parteipolitisch organisierten Interessen ermöglichen.

Die Legitimität von politischen Entscheidungen hängt damit davon ab, dass durch Wahlen direkt legitimierte Vertreter an Entscheidungen mitwirken, die Interessen ihrer Wahlkreise einbringen und von diesen sanktioniert werden können. Auf der Input-Dimension beschäftigt sich repräsentative Demokratie vor allem mit der Qualität der Repräsentation, die verschiedene Interessen inkludieren und repräsentieren soll.³⁰ Die Throughput-Dimension betont, dass gewählte Politiker, die Präferenzen in Wahlen aggregieren, gleichwertig an Entscheidungen mitwirken müssen.³¹ Zentral sind zudem institutionelle Kontrollmechanismen (*checks and balances*), die verhindern, dass eine Institution unbegrenzt Macht ausüben kann, und die dafür sorgen, dass auch Minderheiteninteressen im Entscheidungsprozess Berücksichtigung finden.³² Die Output-Dimension beschäftigt sich damit, inwiefern die Resultate mit politisch definierten Zielen übereinstimmen und den aggregierten Wünschen der Bürger entsprechen. Daneben muss gewährleistet sein, dass Bürger ihre Volksvertre-

29 Vgl. John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (Cambridge University Press, 2010).

30 Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9), 64 f.

31 Berberich und Röber, »Demokratiedefizite europäischer Grenzregionen« (Fn. 8), 134.

32 Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9), 65 f.

ter kontrollieren können.³³ Dafür müssen sie über Informationen über getroffene Entscheidungen und Maßnahmen verfügen, um diese auch im Rahmen von Wahlen sanktionieren zu können.

Bei der normativen Bewertung von grenzüberschreitender Kooperation erweist sich das Modell territorialer Demokratie als besonders einflussreich. Da grenzüberschreitende Kooperation in Europa dem klassischen nationalstaatlichen Modell folgt, nach dem öffentliche Gebietskörperschaften in klar definierten territorialen Räumen möglichst viele verschiedene Themen umfassend regeln,³⁴ wird auch der normative Demokratiespruch häufig nach dem nationalstaatlichen Vorbild modelliert. Territoriale Repräsentation in grenzüberschreitender Kooperation kann dabei auf zwei Arten erfolgen. Eine erste Form von territorialer Repräsentation impliziert, dass alle Entscheidungsträger an ihre eigenen, nicht grenzüberschreitenden Wahlkreise gebunden bleiben. Legitim ist grenzüberschreitendes Handeln damit vor allem dann, wenn gewählte Politiker der regionalen sowie nationalstaatlichen Exekutive und der Parlamente substantiellen Einfluss auf Prioritäten, Themen und Resultate nehmen und über Wahlen sanktioniert werden können.³⁵

Diese Form der indirekten Legitimität stößt im grenzüberschreitenden Kontext allerdings an einige Grenzen. So erfolgt in der Regel *ex-ante* keine formelle Autorisierung von Repräsentation. Da nationale, regionale und lokale Legislativen in grenzüberschreitender Kooperation eine geringe Rolle spielen, entscheidet die parlamentarische Debatte auch nicht darüber, was eingebracht wird.³⁶ Politiker der Legislative, aber auch der Exekutive sind häufig wenig in Planungen und Entscheidungen eingebunden,³⁷ während Beamte Entscheidungen auch zum Rahmen der Kooperation, etwa zur Auswahl der Teilnehmer oder zur thematischen Agenda,

33 Ebd., 59 und 66.

34 Joachim Blatter, »From ›Spaces of Place‹ to ›Spaces of Flows? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America«, (2004) 28 *International Journal of Urban and Regional Research* 540.

35 Vgl. Eva Sørensen und Jacob Torfing, »The Democratic Anchorage of Governance Networks«, (2005) 28 *Scandinavian Political Studies* 195, 202; Hall, »Opportunities for Democracy« (Fn. 7).

36 Kratochwill und Fröhlich, »Legitimität und demokratische Potenziale« (Fn. 7), 68; Yannis Papadopoulos, »Accountability and Multi-Level Governance: More Accountability, Less Democracy?«, (2010) 33 *West European Politics* 1030, 1034f.

37 Hall, »Opportunities for Democracy« (Fn. 7).

treffen.³⁸ Grenzüberschreitende Kooperation bricht zudem parteipolitische Repräsentationsmuster auf, da Beamte und Politiker meist ihre territoriale Institutionen und nicht Parteien vertreten.³⁹

Zugleich sind im grenzüberschreitenden Kontext Probleme und Lösungen, und damit Ziele und Aktivitäten politischer Akteure, häufig nicht im Vorhinein bekannt, sondern werden im Prozess definiert und verändert.⁴⁰ Die Erteilung eines klaren Mandats im Vorhinein über Wahlen, und die nachträgliche Prüfung dieses Mandats, sind damit schwer möglich.⁴¹ Die Rückbindung der Akteure an klassische Muster der Repräsentation mindert ihren Handlungsspielraum und erschwert konsensorientiertes Verhandeln.⁴² Wenn Entscheidungstragende zunächst darauf warten müssen, dass eine offizielle Position der politischen Ebene, idealerweise in einem parlamentarischen Prozess, vorgegeben wird, kommt es zu langen Prozessen und Entscheidungsblockaden. Eine zu enge Bindung an den Wahlkreis unterminiert damit die Fähigkeit, verhandelte Vereinbarungen zu erreichen.⁴³

Schließlich fehlen *ex-post* Möglichkeiten zur Zustimmung und Kontrolle von Repräsentation.⁴⁴ Aufgrund der Komplexität der Prozesse, der vielen beteiligten Akteure und der Notwendigkeit von Kompromissen sind grenzüberschreitende Arenen häufig intransparent und informell organi-

-
- 38 Eva Sørensen, »Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance«, (2006) 36 *The American Review of Public Administration* 98; Papadopoulos, »Accountability and Multi-Level Governance« (Fn. 36), 1034 f.
- 39 Ian Bache und Jan Olsson, »Legitimacy through Partnership? EU Policy Diffusion in Britain and Sweden«, (2001) 24 *Scandinavian Political Studies* 215, 231 f.
- 40 Erik-Hans Klijn und Johannes Franciscus Maria Koppenjan, *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making* (Routledge, 2004); Maarten Hajer, »A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics«, in Maarten Hajer und Hendrik Wagenaar (Hrsg.), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society* (Cambridge University Press, 2006).
- 41 Charles F. Sabel und Jonathan Zeitlin, »Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU«, in Charles F. Sabel und Jonathan Zeitlin (Hrsg.), *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture* (Oxford University Press, 2010), 11.
- 42 Benz, »Postparlamentarische Demokratie?« (Fn. 14), 205 ff; Eva Sørensen, »Governance Networks as a Frame for Inter-Democratic Participation and Deliberation«, (2012) 34 *Administrative Theory & Praxis* 509, 524.
- 43 Berberich und Röber, »Demokratiedefizite europäischer Grenzregionen« (Fn. 8), 141.
- 44 Papadopoulos, »Accountability and Multi-Level Governance« (Fn. 36), 1037.

siert.⁴⁵ Es fällt damit schwer, Behauptungen der Repräsentation und den Beitrag der verschiedenen Akteure an Entscheidungen nachzuvollziehen, zu kontrollieren und zu sanktionieren.⁴⁶ Grenzüberschreitende Kooperation ist bei Wahlen kaum Thema und fließt daher auch nicht in die Bewertung der Repräsentanten ein. Die teilnehmenden Beamten sind zudem nicht durch Wahlen sanktionierbar. Daneben werden formelle *checks* und *balances* ausgehebelt, um Blockaden im Mehrebenensystem angesichts vielfältiger Veto-Spieler zu vermeiden. So werden der Einbezug von Parlamenten oder der Bezug auf formelle Verfahren häufig als bremsend erlebt und daher umgangen.⁴⁷

Die Alpenraumstrategie stellt vor diesem Hintergrund eine demokratische Verbesserung dar. Da es sich um eine Strategie handelt, die bestehende Aktivitäten im grenzüberschreitenden Raum zusammenführen und hinter einer strategischen Zielsetzung vereinen soll, sieht sie auch eine politische Verankerung in den teilnehmenden Staaten und Regionen vor. Direkt in ihren territorialen Wahlkreisen gewählte Politiker spielen daher eine wichtige Rolle. Bereits in der Erarbeitungsphase waren Politiker aktiv eingebunden, gaben politische Zielsetzungen vor und verabschiedeten erste inhaltliche Papiere. Die Bestätigung der Strategie durch den Europäischen Rat, und damit durch die Staats- und Regierungschefs aller EU-Mitgliedstaaten, gibt der Strategie eine in den territorialen Nationalstaaten verankerte Legitimation.

Die Umsetzung der makroregionalen Strategie sieht regelmäßige Treffen der politischen Ebene vor, die im Rahmen der Generalversammlung grenzüberschreitende Themen debattieren und Grundsatzentscheidungen treffen soll. Daneben gibt es zu bestimmten Themen auch Fachministertreffen. Allerdings nehmen die politischen Vertreter vieler Nationalstaaten und Regionen nicht an den Treffen teil. Viele Politiker beschäftigen sich häufig aus Zeitmangel oder mangelndem Interesse nur peripher mit den Inhalten der Strategie. Politiker in der Generalversammlung vertreten zudem weniger parteipolitische Positionen als ihre territorialen Institutionen. Dies birgt die Gefahr, dass parteipolitische Differenz im Namen

45 Michael T. Greven, »The Informalization of Transnational Governance: A Threat to Democratic Government«, in Edgar Grande und Louis W. Pauly (Hrsg.), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century* (University of Toronto Press, 2005).

46 Ebd.; Sørensen, »Governance Networks « (Fn. 42), 517 f.

47 Arthur Benz, »Path-Dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union«, (2004) 27 *West European Politics* 875.

territorialer Wahlkreise eingegeben wird.⁴⁸ Repräsentation ist zudem auf die nationale und regionale Ebene beschränkt, während Vertreter lokaler Gebietskörperschaften nicht an der Generalversammlung teilnehmen.

Politische Treffen enden in der Regel mit einer politischen Deklaration, in der die teilnehmenden territorialen Vertreter grundsätzliche Leitlinien vorgeben.⁴⁹ Allerdings bleiben diese Grundsatzbeschlüsse häufig vage und behandeln wenig kontroverse Themen. Das Konsensprinzip macht es schwer, Entscheidungen zu treffen, die negative Konsequenzen für einzelne Teilnehmer mit sich bringen.⁵⁰ Eine Politisierung der Debatte wird zudem durch die funktionale Zielsetzung, die sich an »objektiven« Problemen des Alpenraumes orientiert und damit Interessenkonflikte diskursiv einebnet, unterminiert.⁵¹ Da nur die Deklarationen, nicht allerdings Protokolle oder weiterführende Informationen auf der Homepage zur Verfügung gestellt werden und die Sitzungen nicht öffentlich sind, ist es schwierig für die Bevölkerung, Verantwortlichkeiten zuzuweisen und Verhalten zu sanktionieren.

Die Parlamente haben eine formell schwache Stellung in der Alpenraumstrategie, konnten sich aber fallweise durch einzelne engagierte Politiker einbringen. Teilweise wurde die Alpenraumstrategie in den Regional- und Nationalparlamenten thematisiert.⁵² Hervorzuheben ist auch die Behandlung des Themas im Dreierlandtag des EVTZ Tirol-Südtirol-Trenti-

48 Hall, »Opportunities for Democracy« (Fn. 7), 430 f; Bache und Olsson, »Legitimacy through Partnership?« (Fn. 39), 231 f.

49 Vgl. »Brdo Joint Statement on the European Union Strategy for the Alpine Region (EUSALP)« (Brdo, 25. Januar 2016) <http://eusalp.digital-distillery.net/sites/default/files/uploads/event/318/attachments/eusalpjointstatement25012016.pdf> (abgerufen am 31. Dezember 2017); »Joint Declaration on the EU Strategy for the Alpine Region (EUSALP)« (Rottlach-Egern, 13. Februar 2017) www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/news/478/attachments/17_02_13_joint_declaration_rottlach-egern_en.pdf (abgerufen am 31. Dezember 2017); »Joint Declaration on the EU Strategy for the Alpine Region (EUSALP)« (München, 23. November 2017) www.bayern.de/wp-content/uploads/2017/12/17_11_23-joint-declaration-munich-en-final-change.pdf (abgerufen am 31. Dezember 2017).

50 Berberich und Röber, »Demokratiedefizite europäischer Grenzregionen« (Fn. 8), 138 f.

51 Hall, »Opportunities for Democracy« (Fn. 7), 429 f.

52 Vgl. etwa Deutscher Bundesrat, »Beschluss des Bundesrates: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zu einer Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, COM(2015) 366 final«, 329/15, 25. September 2015.

no.⁵³ Das Europäische Parlament hat zudem zwei Resolutionen zur Alpenraumstrategie verabschiedet⁵⁴ und der makroregionalen Strategie Gelder im Rahmen des *Alpine Region Preparatory Action Fund* (ARPAF) zugewiesen. Eine eigene interregionale Gruppe im Europäischen Parlament befasst sich mit der makroregionalen Strategie. Es gibt damit mehrere parlamentarische Arenen, in denen die Alpenraumstrategie debattiert wird. Wichtigste Verbindung zwischen den Parlamenten und der makroregionalen Strategie sind allerdings weniger formelle Verfahren als informelle Netzwerke⁵⁵ sowie einzelne aktive Politiker, etwa die Präsidenten einiger Regionalparlamente oder Abgeordnete des Europäischen Parlaments, die an der Generalversammlung als Vertreter ihrer Wahlkreise teilnehmen.

Eingeschränkt ist die repräsentative Dimension schließlich dadurch, dass alle operativen Entscheidungen im Exekutivausschuss und in den Aktionsgruppen fallen. Die Beamten sind, sofern die politische Ebene diese vorgibt, politischen Zielsetzungen verpflichtet und stehen im Austausch mit Politikern. Daneben benötigen die Vertreter im Exekutivausschuss sowie in den Aktionsgruppen ein klares Mandat ihrer Region oder ihres Nationalstaates, um an Entscheidungen mitwirken zu können.⁵⁶ Da der grenzüberschreitende Kontext es allerdings nicht zulässt, alle Möglichkeiten im Vorfeld zu regeln, kommt den Beamten auch ein Ermessensspielraum zu. Zudem haben sie gegenüber den Politikern, die sich meist nur fallweise mit der Alpenraumstrategie befassen, einen Informationsvorsprung. Die Europäische Kommission erarbeitet die Strategiedokumente, bereitet viele Vorschläge vor und koordiniert den generellen Prozess. Sie

-
- 53 Gemeinsame Sitzung des Südtiroler, Tiroler und Trentiner Landtags, Beschluss Nr. 1 betreffend Makroregionale EU-Strategie für den Alpenraum, Schwaz, 28. Oktober 2014.
- 54 Europäisches Parlament, »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Mai 2013 zu einer makroregionalen Strategie für die Alpen (2013/2549 (RSP))«; Europäisches Parlament, »Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2016 zu einer EU-Strategie für den Alpenraum (2015/2324(INI))«.
- 55 Benz, »Path-Dependent Institutions« (Fn. 47).
- 56 Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, »Rules of Procedure for the Executive Board of the EU strategy for the Alpine Region« (2016) www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/page/24/attachments/eusalpebrop24102016.pdf (abgerufen am 26. Dezember 2017); Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, »Rules of Procedure for the Action Groups of the EU strategy for the Alpine Region« (2016) www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/page/24/attachments/eusalpagsrop24102016.pdf (abgerufen am 26. Dezember 2017).

hat damit eine wesentliche Agenda-Setting-Rolle, die die Verbindung zu demokratisch legitimierter Repräsentation schwächt.

Die Alpenraumstrategie durchbricht damit das Modell territorialer Repräsentation in vielfacher Hinsicht. Parlamente, Parteien und Politiker treten hinter Netzwerke von Beamten zurück. Zugleich stärkt die Strategie die Repräsentation territorialer Interessen im Vergleich zu anderen grenzüberschreitenden Strukturen, da sie eine aktive Einbindung der politischen Ebene und die Formalisierung von Entscheidungsprozessen vorsieht. Das Modell territorialer Repräsentation stößt in der grenzüberschreitenden Sphäre allerdings auch an seine Grenzen. Da es keine Mechanismen der Repräsentation von grenzüberschreitenden Räumen gibt, sondern jeder nur seinen eigenen Wahlkreis vertritt, kann niemand den Anspruch erheben, für den Alpenraum als grenzüberschreitende Region zu sprechen. Damit kann auch keiner der beteiligten Akteure Forderungen gegenüber der EU oder den Nationalstaaten im Namen der grenzüberschreitenden Region stellen.⁵⁷ Der Wunsch, Kompetenz und Legitimität an die eigene nationalstaatliche oder regionale Kompetenzsphäre zu binden, steht damit im Spannungsverhältnis zum Anspruch, Probleme und Potentiale zu adressieren, die die grenzüberschreitende Sphäre als Ganzes betreffen.⁵⁸

Eine zweite Möglichkeit, grenzüberschreitende Kooperation nach dem Modell territorialer Repräsentation zu legitimieren, besteht daher in der Schaffung grenzüberschreitender Repräsentation. Der Transfer territorialer Repräsentation auf die grenzüberschreitende Ebene erfordert grenzüberschreitende Wahlen. Die teilnehmenden territorialen Einheiten müssten Teile ihrer Souveränität an ein grenzüberschreitendes Parlament abgeben.⁵⁹ Allerdings kann, selbst wenn die teilnehmenden Regierungen bereit dazu sind, Souveränität abzugeben, die Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung zu Überlappungen und damit zu Konflikten um Verantwortlichkeiten und Kompetenzen führen.⁶⁰ Da die teilnehmenden Staaten und Regionen häufig sehr unterschiedlich groß sind, ist zudem

57 Kramsch und Mamadouh, »Crossing Borders« (Fn. 7), 43.

58 Olivier Kramsch, »Navigating the Spaces of Kantian Reason: Notes on Cosmopolitan Governance within the Cross-Border Euregios of the European Union«, (2001) 6 *Geopolitics* 27, 41 f.

59 Kratochwill und Fröhlich, »Legitimität und demokratische Potenziale« (Fn. 7), 72.

60 Hall, »Opportunities for Democracy« (Fn. 7), 433.

die Gefahr groß, dass nicht jede Stimme dasselbe Gewicht erhält.⁶¹ Daneben wird von einigen Autoren angemerkt, dass ein grenzüberschreitendes Parlament, das politische Mehrheitsentscheidungen fällt, ein einheitliches *Demos*, das sich auch als solches begreift und an grenzüberschreitenden öffentlichen Diskursen teilnimmt, voraussetzt.⁶² Andere Autoren merken an, dass Institutionen selbst Diskurse, Identität und ein grenzüberschreitendes *Demos* schaffen können.⁶³ Zurzeit gibt es in einigen grenzüberschreitenden Kooperationen Parlamente,⁶⁴ die allerdings nicht direkt gewählt werden, sondern sich aus Delegierten der teilnehmenden Staaten und Gebietskörperschaften zusammensetzen. Damit stärken sie die Kontrollfunktion der nationalen und regionalen Parlamente, führen aber nicht zur Schaffung eines grenzüberschreitenden Wahlkreises.⁶⁵ In der Alpenraumstrategie gibt es bislang kein grenzüberschreitendes Parlament, das Interessen des Alpenraumes repräsentiert.

In Summe entstehen beim Versuch, das Modell territorialer Repräsentation auf die grenzüberschreitende Sphäre zu übertragen, viele Schwierigkeiten. Die Alpenraumstrategie kann weder den notwendigen direkten Bezug zu bestehenden territorialen Wahlkreisen noch die Schaffung eines neuen, demokratisch legitimierten grenzüberschreitenden Wahlkreises herstellen. Der Beitrag wendet sich daher einem zweiten Mechanismus von Repräsentation, der funktionalen Repräsentation, zu.

-
- 61 Robert Dahl, »Can International Institutions Be Democratic? A Skeptic's View«, in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón (Hrsg.), *Democracy's Edges* (Cambridge University Press, 1999), 31.
- 62 Ebd.; Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford University Press, 1999); Kratochwill und Fröhlich, »Legitimität und demokratische Potenziale« (Fn. 7), 72.
- 63 Lars-Erik Cederman, »Nationalism and Bounded Integration: What it Would Take to Construct a European Demos«, (2001) 7 *European Journal of International Relations* 139; Julia Boman und Eiki Berg, »Identity and Institutions Shaping Cross-Border Co-Operation at the Margins of the European Union«, (2007) 17 *Regional & Federal Studies* 195.
- 64 Beispiele sind die Baltic Sea Parliamentary Conference im Ostseeraum, der Dreierlandtag des EVTZ Tirol-Südtirol-Trentino oder die Internationale Parlamentarische Bodensee-Konferenz in der Bodensee-Region.
- 65 Christopher Lord, »Democracy and the European Union: Matching Means to Standards«, (2006) 13 *Democratization* 668, 671.

3.2. Funktionale Repräsentation

Funktionale Repräsentation beruht darauf, dass die Bevölkerung nicht von gewählten Politikern, sondern von Interessengruppen vertreten wird. Diese Repräsentation wird vor allem im Modell pluralistischer Demokratie⁶⁶ betont, das der institutionellen Politik eine Rolle als neutrale Vermittlerin zuweist. Politische Entscheidungen beruhen nicht auf dem Wettstreit von Parteien in Parlamenten, sondern auf dem Wettbewerb, den Verhandlungen und der Koalitionsbildung zwischen Interessengruppen. Politische Macht ist damit unter vielfältigen Interessengruppen verteilt. Entscheidungen sind weniger durch territoriale Grenzen und formalisierte Regeln limitiert, und die Interessenaggregation erfolgt nicht nach territorialen, sondern nach funktionalen Kriterien. Jeder Bürger kann sich frei einer Interessengruppe anschließen und an den Positionen der Interessengruppe mitwirken.

Die Legitimität politischer Entscheidungen hängt davon ab, ob vielfältige Interessengruppen existieren, gleiche Möglichkeiten zur Teilnahme haben und von ihren Mitgliedern sanktioniert werden können. Auf der Inputdimension aggregieren Interessengruppen die Präferenzen ihrer Mitglieder und eröffnen damit Partizipationsmöglichkeiten.⁶⁷ Der Prozess der Interessenaggregation ist allerdings davon abhängig, inwiefern alle Mitglieder auch gleiche Möglichkeiten haben, die Positionen der Interessengruppen mitzubestimmen. Die Throughput-Dimension betont, dass es einen freien Wettbewerb der verschiedenen Interessengruppen geben muss, der frei von asymmetrischen Machtverhältnissen ist.⁶⁸ Ein unterschiedlicher Zugang der Interessengruppen zu Ressourcen und Entscheidungsarenen unterminiert die Legitimität von Entscheidungen. Auf der Output-Seite soll der Einbezug von Interessengruppen Resultate ermöglichen, die mit den Wünschen der Bürger korrespondieren. Zugleich erfolgt die Verantwortlichkeit über die Interessengruppen, die von ihren Mitgliedern für Entscheidungen verantwortlich gehalten werden.⁶⁹

66 Claude J. Burtenshaw, »The Political Theory of Pluralist Democracy«, (1968) 21 *The Western Political Quarterly* 577; Robert Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent* (Rand McNally, 1968); Robert Dahl, *Democracy and its Critics* (Yale University Press, 1989); Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien* (Mit einem Nachwort über Leben und Werk Ernst Fraenkels, hrsg. von Alexander Brünneck, Suhrkamp, 1991).

67 Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9), 69.

68 Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien* (Fn. 66), 358.

69 Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9), 69.

Funktionale Repräsentation im grenzüberschreitenden Kontext impliziert, dass verschiedene Interessengruppen frei an der Kooperation und an Entscheidungen mitwirken können. Diese Interessengruppen können auch grenzüberschreitend organisiert sein. Damit erlaubt es das Modell funktionaler Repräsentation, Legitimität auch in wenig formalisierten und territorial nicht einheitlich repräsentierten grenzüberschreitenden Räumen herzustellen. Zugleich trägt es dem Umstand Rechnung, dass asymmetrische Ressourcen und ein unterschiedliches Bewusstsein eine Beteiligung aller Bürger an Entscheidungen erschweren. Die Involvierung von Interessengruppen erscheint vor diesem Hintergrund als eine Möglichkeit, den Einfluss von Bürgern, die in den Interessengruppen direkt Einfluss auf Positionen nehmen können, auf verschiedene Politikbereiche zu stärken.⁷⁰ Interessengruppen fungieren dabei als intermediäre Organisationen, die zwischen dem öffentlichen Raum grenzüberschreitender Kooperation und den Bürgern vermitteln. Legitimität, die sich ausschließlich auf funktionale Repräsentation stützt, steht allerdings vor dem Problem, dass Interessengruppen nur ihren Spendern und Mitgliedern gegenüber verantwortlich sind, nicht aber der generellen Öffentlichkeit oder den Gemeinschaften, die von ihren Aktionen betroffen sind.⁷¹ Daher werden in der Praxis meist Formen der territorialen und der funktionalen Repräsentation miteinander verbunden.

Die Beteiligung von Interessengruppen an Entscheidungen ist in der grenzüberschreitenden europäischen Kooperation allerdings bislang wenig ausgeprägt.⁷² Der Einbezug in der Alpenraumstrategie ist auf wenige Bereiche limitiert und wenig strukturiert. Im Erarbeitungsprozess konnten sich Interessengruppen teilweise in Untergruppen einbringen. Die Auswahl der Interessenvertreter, die einbezogen wurden, orientierte sich allerdings nicht an objektiven Kriterien, sondern an Netzwerken, Kontakten und Ressourcen sowie dem aktiv artikulierten Wunsch, teilzunehmen. Insbesondere Interessengruppen, die bereits auf der Ebene des Alpenraumes organisiert waren oder Kontakt zu den Entscheidungsträgern hatten, konnten dabei Interessen einbringen. Daneben wurden Interessengruppen teilweise in den einzelnen Regionen und Staaten im Rahmen von Koordi-

70 Matt Wood, »Between Technocracy and Democracy: How Stakeholder Engagement might be a Solution to the EU's Legitimacy Problems«, in Adam Hug (Hrsg.), *Europe and the People: Examining the EU's Democratic Legitimacy* (Foreign Policy Centre, 2016), 16 ff.

71 Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien* (Fn. 66), 358; Papadopoulos, »Accountability and Multi-Level Governance« (Fn. 36), 1037.

72 Joachim Blatter, »From ›Spaces of Place‹ to ›Spaces of Flows?«, 540 f.

nationsplattformen oder punktuellen Veranstaltungen einbezogen. Eine weitere Möglichkeit, funktionale Interessen beizutragen, bot die öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission, die einen Online-Fragebogen zur Partizipation bereitstellte.⁷³ Allerdings bleibt hier offen, inwiefern Beiträge der Interessengruppen in Entscheidungen einfließen. Ein freier Wettbewerb der Interessengruppen fand daher im Erarbeitungsprozess nicht statt.

In den Entscheidungsgremien der Alpenraumstrategie nehmen keine Interessengruppen teil. Da eine Mitwirkung an Entscheidungen in den Aktionsgruppen ein Mandat eines Nationalstaates oder einer Region voraussetzt, können Interessengruppen sich auch hier nicht an Entscheidungen beteiligen. Die in den Gremien vertretenen öffentlichen Gebietskörperschaften ziehen dabei eine klare Linie zwischen territorialer und funktionaler Repräsentation:

Das ist diese *Decision Making Capacity*, »nominated by the respective National Coordinator«, das heißt, der hat dann sozusagen das Mandat [...] und ist sozusagen in Rückkopplung, weil da soll gerechtfertigt werden, dass natürlich ein breiteres Interesse vertreten wird und nicht nur ein spezifisches. Weil wenn ich eine NGO [Non-governmental organisation, Nichtregierungsorganisation] zum Beispiel habe, die hat ein bestimmtes, enges Interesse, das sie vertritt.⁷⁴

Es ist klar, dass die organisierte Zivilgesellschaft nicht genauso an Entscheidungen beteiligt werden kann wie die politischen Autoritäten. Das ist normal. Man ist in einem System, in dem die politischen Autoritäten die Legitimität der Wahlen besitzen, und daher ist es auch ganz normal, dass die politischen Autoritäten die letztgültigen Entscheidungen treffen.⁷⁵

Den Aktionsgruppen kommt allerdings beim Einbezug von Interessengruppen ein bestimmter Ermessensspielraum zu. Einige Aktionsgruppen beziehen sie aktiv mit ein und ermöglichen ihre Teilnahme an Diskussionen und Projekten, während andere eine Teilnahme ausschließen. Objektive Kriterien, nach denen Interessenvertreter ausgewählt werden, fehlen allerdings. Interessengruppen werden daneben weiterhin über nationale

73 Europäische Kommission, »Public Consultation – Summary Report« (2014) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/eusalp/pdf/summary_report.pdf (abgerufen am 31. Dezember 2017).

74 Interview mit einem Beamten der Europäischen Kommission (Brüssel, 4. Oktober 2016).

75 Interview mit einem Beamten der französischen Behörde CGET (*Commissariat général à l'égalité des territoires*) (Paris, 28. November 2016), [übersetzt aus dem Französischen].

und regionale Koordinationsformate sowie Workshops und Veranstaltungen miteinbezogen. Ein weiterer Mechanismus, um die Beiträge der Interessengruppen zu sammeln, ist eine Wissensplattform, die im Internet Möglichkeiten zur Information, Vernetzung und Kontaktaufnahme bieten soll. Die verschiedenen Mechanismen sehen allerdings zumeist keine Beteiligung der Interessengruppen an Entscheidungen vor, sondern dienen vor allem der Sammlung von Expertise.

Ein stärkerer Einbezug von Interessengruppen in Entscheidungen könnte Partizipationsmöglichkeiten und damit die Legitimität erhöhen, ohne das Entscheidungsfeld für die breite Bevölkerung zu öffnen. Dafür wären allerdings objektive Kriterien für die Auswahl der Interessengruppen und eine breit angelegte Kommunikation und Mobilisierung notwendig. Wenn öffentliche Institutionen als *Gatekeeper* fungieren, müssen sie ihre Entscheidungen gut begründen können. Fehlen institutionalisierte Kanäle, ist der Einfluss der Interessengruppen stark von den Ressourcen, dem Organisationsgrad und der Fähigkeit, konsensfähige Positionen zu artikulieren und über verschiedene Kanäle zu kommunizieren, abhängig. Es besteht daher die Gefahr, dass Organisationen, die bereits grenzüberschreitend organisiert sind oder sich auf umfangreiche Ressourcen stützen können, Partizipationsprozesse monopolisieren.⁷⁶ Funktionale Repräsentation, die Kriterien demokratischer Legitimität entspricht, muss daher Kapazitäten auch unter schwächeren Gruppen aufbauen. Einige Aktionsgruppen bieten mit der Refundierung der Reisekosten für Vertreter von Nichtregierungsorganisationen bereits Ansätze zur Stärkung funktionaler Repräsentativität.

Schließlich trägt der Einbezug von Interessengruppen nur dann zu mehr Legitimität bei, wenn es für die Mitglieder auch möglich ist, Verantwortlichkeit zuzuweisen und zu sanktionieren. Viele Interessengruppen verfügen über wenige demokratische Strukturen und bieten kaum Möglichkeiten zur Überprüfung von Entscheidungsprozessen.⁷⁷ Eine enge Bindung an die eigene Mitgliederbasis, wie auch die Bindung an territoriale Wahlkreise im Modell territorialer Repräsentation, erschweren wiederum die Konsenssuche in Verhandlungen.⁷⁸

76 Peter Bachrach und Morton S. Baratz, »Two Faces of Power«, (1962) 56 *The American Political Science Review* 947; Karin Bäckstrand, »Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development«, (2006) 12 *European Journal of International Relations* 467, 489.

77 Papadopoulos, »Accountability and Multi-Level Governance« (Fn. 36), 1037 f.

78 Benz, »Postparlamentarische Demokratie?« (Fn. 14), 209 ff.

Repräsentative Mechanismen stoßen im grenzüberschreitenden Kontext an ihre Grenzen. Territoriale Repräsentation endet zumeist an den Grenzen der eigenen territorialen Einheit und lässt sich schwer auf die grenzüberschreitende Sphäre übertragen. Funktionale Repräsentation wird durch Ressourcenasymmetrien und Netzwerke geprägt. Um die demokratische Legitimität von grenzüberschreitender Kooperation zu erhöhen, können daher Modelle, die die direkte Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungs- und Implementierungsprozessen betonen, eine wertvolle Ergänzung darstellen. Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit drei Modellen – direkter Demokratie, partizipativer Demokratie und deliberativer Demokratie –, die Teilhabe in den Mittelpunkt stellen.

4. *Legitimität und Teilhabe*

4.1. *Direkte Demokratie*

Das Modell der direkten Demokratie sieht vor, dass Wünsche und Interessen der Bürger direkt in Entscheidungen übertragen werden. Dies geschieht in der Regel über Referenden und Initiativverfahren, die verbindlich sind und die Meinung der Bürger in den politischen Prozess einspeisen.⁷⁹ Der Kreis der zur Beteiligung Berechtigten wird in der Praxis meist territorial definiert, kann aber auch funktional, also nach bestimmten Sachthemen, abgegrenzt werden.

Auf der Input-Dimension steht damit die direkte und gleichberechtigte Beteiligung der Bürger im Vordergrund. Partizipation ist allerdings, in Bezug auf die Throughput-Dimension, zumeist an eine einfache Ablehnung oder Zustimmung zu bestimmten Initiativen gebunden.⁸⁰ Die Gestaltungsdimension von Partizipation fällt damit gering aus. Die Möglichkeit, selbst Themen auf die Agenda zu setzen, gibt der Bürgerpartizipation eine stärker gestalterische Wirkung.⁸¹ Die Output-Dimension betont, dass Resultate den Wünschen der Bürger direkter entsprechen, weil sie direkt in Entscheidungsprozesse einbezogen werden.⁸² Ihre Kontrollmöglichkeiten

79 Lawrence LeDuc, *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective* (Broadview, 2003).

80 Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9), 67.

81 Oli Henman, »Europe by the People: How Could the EU's Structures Be More Directly Accountable to its Citizens?«, in Hug (Hrsg.), *Europe and the People* (Fn. 70), 27.

82 Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9), 67.

hängen allerdings auch davon ab, inwiefern sie bereits getroffene Entscheidungen etwa durch Referenden aufheben können.

Direkte Demokratie in grenzüberschreitender Kooperation würde sich in grenzüberschreitenden Abstimmungen zu bestimmten Sachthemen,⁸³ aber auch in der Möglichkeit von Bürgern, bestimmte Themen auf die politische Agenda zu setzen, niederschlagen. Die Einführung direktdemokratischer Instrumente in grenzüberschreitender Kooperation könnte insbesondere die Input-Dimension von Legitimität stärken. Die Bürger würden motiviert, sich mit bestimmten Sachfragen im grenzüberschreitenden Kontext zu befassen. Damit könnte es auch zu einer stärkeren grenzüberschreitenden Bewusstseinsbildung kommen. In der Praxis ist Beteiligung allerdings durch die ungleiche Verfügbarkeit von Informationen, die Motivation der Bürger, sich zu beteiligen, oder die Bedeutung von Bildung für Partizipation beschränkt.⁸⁴

In der makroregionalen Alpenraumstrategie gibt es bislang keine Möglichkeiten direkter Demokratie, da Referenden oder Initiativrechte auf die Regionen und Staaten beschränkt bleiben. Eine Möglichkeit wären allenfalls in allen Staaten und Regionen parallel stattfindende Plebiszite, deren Wirkung allerdings von den jeweiligen einzelstaatlichen Vorschriften abhängen würde.⁸⁵ Direkte Demokratie setzt zudem die Schaffung transnationaler Arenen voraus, in denen öffentlich über Entscheidungen informiert und diskutiert werden kann. Dafür sind auch Medien notwendig, die Themen transnational debattieren und nicht in nationalstaatliche Einzelsphären herunterbrechen. Die transnationale Debatte von Sachfragen erscheint vor dem Hintergrund des großen geographischen Perimeters des Alpenraumes äußerst schwierig. Die Gefahr, dass die Debatte in viele Teilöffentlichkeiten zerfällt, ist groß. Abstimmungen würden damit eher mit der eigenen nationalstaatlichen oder regionalen Politik verbunden werden, während die grenzüberschreitende Thematik in den Hintergrund treten könnte. Die Einrichtung grenzüberschreitender Volksabstimmungen könnte diese Öffentlichkeit allerdings auch anregen und damit Raum für transnationale Debatten schaffen. Da direkte Demokratie Sachfragen

83 Kratochwill und Fröhlich, »Legitimität und demokratische Potenziale« (Fn. 7), 72.

84 Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy* (Polity Press, 1996).

85 Maria Bertel, Teresa Sanader und Christoph Schramek, »Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung in der Europaregion – Ausgewählte Aspekte« (*Föderalismus-Blog*, 7. Juli 2015) www.foederalismus.at/blog/direkte-demokratie-und-buergerbeteiligung-in-der-europaregion—ausgewahlte-aspekte_60.php (abgerufen am 30. Dezember 2017).

auf die beiden Optionen Zustimmung oder Ablehnung zuspitzt, integriert sie in geringerem Maße unterschiedliche Perspektiven und Hintergründe, die den grenzüberschreitenden Kontext prägen. Ein Modell, das dieser Komplexität stärker Rechnung trägt, ist das Modell partizipativer Demokratie.

4.2. Partizipative Demokratie

Eine möglichst breite Partizipation nicht nur im Rahmen von Abstimmungen, sondern im gesamten Entscheidungs- und Implementierungsprozess postuliert das Modell partizipativer Demokratie.⁸⁶ Partizipation wird dabei weniger territorial als vielmehr funktional definiert. Alle von bestimmten Sachthemen Betroffenen sollen an Entscheidungen mitwirken können. Damit betont partizipative Demokratie vor allem die Input- und die Throughput-Dimension von Legitimität. Auf der Input-Seite stellt sich primär die Frage, inwiefern organisierte Interessen und Bürger direkt ihre Anliegen einbringen können und welche Möglichkeiten sie haben, eigene Themen auf der politischen Agenda zu platzieren. Auf der Throughput-Dimension wird weniger die Aggregation von Präferenzen als vielmehr die Integration möglichst vieler verschiedener Interessen betont. Zudem geht es um die Vermeidung von Dominanz und Asymmetrie. Auf der Output-Dimension sollen Entscheidungen den eingebrachten Interessen entsprechen und Möglichkeiten dazu bieten, dass die Bürger ungewollte Resultate auch bewerten und sanktionieren können.

Da grenzüberschreitende Kooperation vielfältige Hintergründe und unterschiedliche Problemdefinitionen umfasst, kann Partizipation ein wertvolles Mittel sein, um die verschiedenen Perspektiven zu integrieren. Europäische grenzüberschreitende Kooperation bietet allerdings bislang wenige Möglichkeiten für partizipative Prozesse, die Beteiligung umfassend verankern. In der Alpenraumstrategie spielt direkte Teilhabe eine geringe Rolle. In den Erarbeitungsprozess wurden Bürger nicht direkt einbezogen. Vereinzelt fanden öffentliche Veranstaltungen in den teilnehmenden Staaten und Regionen statt, die allerdings eher der Information als der Partizipation an Entscheidungsprozessen dienten. Die breiteste Partizipationsmöglichkeit bot die öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission.

86 Vgl. Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge University Press, 1970); Peter Bachrach und Aryeh Botwinick, *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy* (Temple University Press, 1992).

Über einen Online-Fragebogen konnten alle Interessierten Anliegen an die Alpenraumstrategie übermitteln. Grundlage der Konsultation war ein Konsultationspapier, das über die Strategie informierte und erste thematische Pfeiler festlegte. Voraussetzung für die Teilnahme war allerdings, dass die Bürger auch über ihre Möglichkeiten informiert waren. Die meisten Teilnehmer stammten daher auch von öffentlichen Gebietskörperschaften oder Interessengruppen. Zudem fehlte es an Kriterien, wie verschiedene Beiträge bewertet wurden und wie sie in die Entscheidungen einfließen.⁸⁷ Es bleibt daher unklar, inwiefern die Strategie und der Aktionsplan die Konsultation widerspiegeln.

Bei der Umsetzung der Strategie bleiben sämtliche Entscheidungsgremien auf öffentliche Akteure beschränkt. Bürger können allenfalls an einzelnen Veranstaltungen teilnehmen, die vorrangig der Information dienen und nicht zur breiteren Interaktion einladen. Erste Ansätze für eine breitere Einbindung wurden allerdings mittlerweile begonnen. Im Rahmen des jährlich stattfindenden Forums organisierte die bayerische Präsidentschaft der Alpenraumstrategie einen Jugendkongress, der Vorschläge zur Stärkung der Jugendbeteiligung ausarbeitete. Die Aufnahme der Beiträge in die Umsetzung der Strategie bleibt allerdings offen. Daneben veranstaltete die Europäische Kommission einen Bürgerdialog, in dessen Rahmen Bürger Fragen zu europäischer Politik stellen konnten. Der partizipative Charakter des Bürgerdialogs war allerdings dadurch eingeschränkt, dass keine Entscheidungsträger der Alpenraumstrategie daran teilnahmen. Schließlich fand unter bayerischer Präsidentschaft erstmals ein Bürgerforum statt. Dabei handelt es sich um eine Ausstellung, in deren Rahmen sich die neun Aktionsgruppen präsentieren. Interessierte können sich an den Ständen über die Arbeit der Aktionsgruppen informieren, interaktive Anwendungen ausprobieren und mit den Aktionsgruppenleitern in Kontakt treten. Die Ausstellung bietet damit einen Ausgangspunkt für Gespräche und Interaktion abseits klassischer Frontalformate, ist allerdings nicht mit den Entscheidungsprozessen in der Alpenraumstrategie verbunden. Das Potential des Forums zur Demokratisierung hängt zudem von der Fähigkeit ab, einen breiten Kreis an Teilnehmern für die Interaktion zu gewinnen.

Ein großes Problem für Partizipation ist die Mobilisierung der Bevölkerung für alpenraumübergreifende Fragestellungen. Auch die Vertreter der

87 Christine Quittkat und Barbara Finke, »The EU Commission Consultation Regime«, in Beate Kohler-Koch, Dirk de Bièvre, und William Maloney (Hrsg.), *Opening EU-Governance to Civil Society: Gains and Challenges* (Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 2008), 218.

Regionen und Staaten sehen die Mobilisierung der Bürger als wichtige Herausforderung:

Die große Herausforderung wird sein, den kleinen Mann und die kleine Frau von der Straße in diesen Prozess einzubeziehen [...] Wirklich den Menschen das Gefühl zu vermitteln, dass diese EUSALP [European Union Strategy for the Alpine Region, EU-Alpenraumstrategie] etwas ist, das für sie passiert. Das wird die große Herausforderung werden, weil sonst die ganze EUSALP, ja, halt eine von tausenden und hunderten Organisationen ist, die es halt irgendwie gibt.⁸⁸

Die Alpenraumstrategie ist bislang nicht in der breiteren Bevölkerung bekannt; damit sind auch Möglichkeiten, Bürger aktiv einzubeziehen, begrenzt. Grenzüberschreitende Kooperation schafft häufig keine Narrative und Aktivitäten, die Bürger begeistern und zur Teilnahme aufrufen,⁸⁹ und knüpft weniger an die Lebenswelten der Bürger an. Politiken, die sich direkt und konkret auf ihre Interessen und Ziele auswirken, können allerdings eine Ausnahme bilden und zu punktuell starker Mobilisierung führen.⁹⁰ Dabei spielt insbesondere die Kommunikation eine wichtige Rolle. Primäres Kommunikationsmittel der Alpenraumstrategie ist die Homepage,⁹¹ die allerdings wenige Informationen zur Verfügung stellt und diese nicht auf die Bevölkerung als Zielgruppe herunterbricht. Der geographisch große Alpenperimeter erschwert die Einbindung aller von einer Sachfrage betroffenen Beteiligten. In der Praxis müsste sich Partizipation daher auf geographische Teilbereiche oder Repräsentanten der Bevölkerung stützen. Eine weitere Schwierigkeit besteht in den unterschiedlichen Ressourcen und Fähigkeiten der Bürger, aktiv zu partizipieren. Wichtig sind hier Aktivitäten, die die Fähigkeiten der Bürger, sich selbst aktiv einzubringen, stärken.⁹² Eine Möglichkeit, diese Fähigkeiten zu stärken, ist die Einbindung in öffentliche Debatten. Das Modell deliberativer Demokratie kann daher eine nützliche Ergänzung darstellen.

88 Interview mit einem Beamten einer österreichischen Region (Innsbruck, 27. Juli 2016).

89 Kramsch und Mamadouh, »Crossing Borders« (Fn. 7), 45.

90 Dahl, »Can International Institutions Be Democratic?« (Fn. 61), 30.

91 <https://www.alpine-region.eu/>.

92 Sørensen und Torfing, »The Democratic Anchorage« (Fn. 35), 211.

4.3. *Deliberative Demokratie*

Das Modell deliberativer Demokratie betont im Vergleich zur direkten und partizipativen Demokratie stärker die Dimension der Output-Legitimität.⁹³ Ziel ist nicht die Beteiligung selbst, sondern die Schaffung effektiver und von allen mitgetragener Entscheidungen. Um diese Entscheidungen zu erreichen, sind Diskussionsprozesse notwendig, in denen sich alle betroffenen Akteure kommunikativ, rational und unter der Zuhilfenahme von argumentativen Begründungen austauschen.⁹⁴ Am Ende dieses Diskussionsprozesses sollen sich alle Beteiligten gemeinsam auf ein Ergebnis einigen, das die vielfältigen Partikularinteressen in ein größeres Gemeinwohl einbettet.⁹⁵

Die Input-Dimension deliberativer Demokratie betont, dass alle Betroffenen an Diskussionsprozessen teilnehmen sollen. Die Throughput-Dimension postuliert, dass alle Bürger gleiche Möglichkeiten haben sollen, Deliberation anzustoßen und ihre Meinungen einzubringen. Da Argumentation und nicht Machtausübung im Mittelpunkt steht, soll die Machtverteilung zwischen den Akteuren keine Rolle spielen.⁹⁶ Auf der Output-Dimension dient der Prozess der Deliberation vor allem der Erarbeitung konsensfähiger Problemlösungen. Zugleich wird die Leistungsfähigkeit des politischen Systems erhöht.⁹⁷ Die öffentliche, rationale, sachliche und konsensorientierte Artikulation, Erklärung und Rechtfertigung von Politik stärkt die Nachvollziehbarkeit von Ergebnissen, das Verantwortungsbewusstsein der Repräsentanten und damit Verantwortlichkeit und Kontrolle.⁹⁸

Allerdings ist die idealtypische deliberative Situation, in der alle Teilnehmer auf gleicher Augenhöhe agieren, in der Realität aufgrund von unterschiedlichen Machtverhältnissen und Fähigkeiten schwer umsetzbar.

93 Blatter, »Demokratie und Legitimation« (Fn. 15), 277 f.

94 Vgl. Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates* (Suhrkamp, 1992); James Bohman und William Rehg (Hrsg.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (MIT Press, 1997).

95 David Miller, »Deliberative Democracy and Social Choice«, (1992) 40 *Political Studies* 54.

96 Jack Knight und Jack Johnson, »What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require?«, in Bohman und Rehg (Hrsg.), *Deliberative Democracy* (Fn. 94).

97 Blatter, »Demokratie und Legitimation« (Fn. 15), 277 f.

98 Simone Chambers, »Deliberative Democratic Theory«, (2003) 18(6) *Annual Review of Political Science*, 308; Kratochwill und Fröhlich, »Legitimität und demokratische Potenziale« (Fn. 7), 71.

Deliberation stellt gewisse Ansprüche an die Beiträge in deliberativen Prozessen; diese müssen rational, moderat und konsensfähig sein und das Gemeinwohl beleuchten. Beiträge, die nicht diesen Ansprüchen genügen, werden kaum berücksichtigt, da sie im Deliberationsprozess nicht artikulationsfähig sind. Bereits marginalisierte Gruppen können dadurch erneut ausgeschlossen werden.⁹⁹ Daneben ist Partizipation von unterschiedlichen Fähigkeiten und Ressourcen der Betroffenen abhängig.¹⁰⁰ Wie auch bei partizipativer und direkter Demokratie prägen zudem kommunikative Strategien und Medien Interessen und Diskussionen.¹⁰¹

Die Verbindung von grenzüberschreitender Kooperation und deliberativer Demokratie erscheint in der Literatur positiver als die Verbindung mit repräsentativen Modellen.¹⁰² Da grenzüberschreitende Kooperation Arenen für verhandelte Entscheidungsprozesse schafft, die eine große Bandbreite an unterschiedlichen Akteuren und Perspektiven zusammenbringen, kann sie Deliberationsprozesse stimulieren.¹⁰³ Die funktionale Definition von Beteiligung eröffnet Möglichkeiten, in transnationalen Kontexten, die sich durch Diversität, Interdependenz, Komplexität und die Unbeständigkeit von Problemstellungen auszeichnen, bessere Problemlösungen zu erzielen.¹⁰⁴ Präferenzen der Bürger werden nicht nur aggregiert, sondern integriert, in einem Austausch kritisch überprüft und gegeneinander aufgewogen.¹⁰⁵ Damit lässt sich deliberative Demokratie auch flexibler an sich verändernde Umstände und die Komplexität grenzüberschreitender Kooperation anpassen als repräsentative Modelle.¹⁰⁶

Deliberation stößt zudem Lernprozesse an und beeinflusst die Präferenzen der beteiligten Akteure. Die gegenseitige Präsentation von Argumenten fördert den Willen und die Fähigkeit, ein Interesse am Interesse der anderen zu entwickeln.¹⁰⁷ Solidarität, geteilte Werte und ein Sinn von

99 Lynn M. Sanders, »Against Deliberation«, (1997) 25 *Political Theory* 347.

100 Knight und Johnson, »What Sort of Equality« (Fn. 96).

101 Blatter, »Demokratie und Legitimation« (Fn. 15), 278.

102 Vgl. Kratochwill und Fröhlich, »Legitimität und demokratische Potenziale« (Fn. 7); Andreas Klinke, *Demokratisches Regieren jenseits des Staates. Deliberative Politik im nordamerikanischen Große Seen-Regime* (Barbara Budrich, 2006).

103 Eva Sørensen, »Governance and Democracy« (Roskilde Universität, 2010), 7 f.

104 Rainer Schmalz-Bruns, »Deliberativer Supranationalismus: Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats«, (1999) 6 *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 185.

105 Bekkers und Edwards, »Legitimacy and Democracy« (Fn. 9), 70.

106 Sabel und Zeitlin, »Learning from Difference«; Hajer, »A Frame in the Fields«.

107 Miller, »Deliberative Democracy« (Fn. 95), 55.

Gemeinschaft werden gefördert.¹⁰⁸ Da es Bürgern häufig schwer fällt, die Präferenzen anderer, die weit entfernt leben oder einen völlig anderen Erfahrungshintergrund haben, zu verstehen, kann Deliberation als Brücke dienen.¹⁰⁹ Kommunikation und Kollaboration können helfen, ein stärkeres Bewusstsein für Gemeinsamkeiten jenseits der eigenen nationalstaatlichen Sphäre zu schaffen und die Abgrenzung zwischen dem »Außen« und dem »Innen«, die konstitutiv für das Modell territorialer Repräsentation ist, aufzuweichen.¹¹⁰ Im Gegensatz zum Modell territorialer Repräsentation muss damit auch keine gemeinsame Geschichte und Kultur konstruiert werden, um den Anspruch von Homogenität zu untermauern. Deliberative Demokratie stellt vielmehr die Integration von Differenz in den Vordergrund.¹¹¹ Zugleich kann deliberative Demokratie das Modell territorialer Repräsentation ergänzen. Öffentliche Debatten erlauben es Bürgern, Wissen und Informationen über ein Thema zu erlangen und ihre Standpunkte im Dialog mit anderen Bürgern und Politikern zu überprüfen und kritisch zu bewerten.¹¹²

Die wichtigsten Foren für Deliberation in der Alpenraumstrategie sind die Entscheidungsgremien sowie die Aktionsgruppen, da hier die Entwicklung und Implementierung der Alpenraumstrategie diskutiert werden. Der Maßstab der Betroffenheit findet dahingehend Anwendung, dass der Alpenraum als funktionaler Bezugspunkt abgegrenzt wird. Damit nehmen potentiell nur jene Nationalstaaten und Regionen teil, die die Erfahrung des Lebens in Berggebieten teilen. Betroffene nichtstaatliche Akteure werden, wie bereits in den vorhergehenden Kapiteln ausgeführt wurde, allerdings kaum in Entscheidungen miteinbezogen. Zugleich umfasst die Alpenraumstrategie auch Vertreter von Regionen mit geringem Berganteil. Hinter der weiten territorialen Definition steht die Überlegung, die Wechselwirkungen zwischen dem Berggebiet und dem umliegenden Flachland sowie den großen Metropolen zu berücksichtigen. Der territoriale Perimeter wurde im Zuge politischer Verhandlungen abgegrenzt und hängt damit eng mit den Interessen der teilnehmenden Staaten und Regionen

108 Andreas Føllesdal, »Subsidiarity and Democratic Deliberation«, in Erik Oddvar Eriksen und John Erik Fossum (Hrsg.), *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation* (Routledge, 2000), 90 f and 105 f.

109 Dahl, »Can International Institutions Be Democratic?« (Fn. 61), 26.

110 Sørensen, »Governance Networks « (Fn. 42), 525 f.

111 Olivier Thomas Kramsch und Bohdana Dimitrova, »T.H. Marshall at the Limit: Hiding out in Maas–Rhein Euregio«, (2008) 12 *Space and Polity* 31.

112 Sørensen, »Governance Networks « (Fn. 42), 511.

zusammen.¹¹³ Deliberative Prozesse in der Alpenraumstrategie werden damit, so demokratisch sie auch sein mögen, durch die vorhergehenden Entscheidungen, die die Gemeinschaft definiert haben, mitbestimmt.¹¹⁴ In den neun Aktionsgruppen wiederum organisieren sich vor allem jene Verwaltungen, die sich von der jeweiligen Aktion betroffen fühlen. Allerdings ist die Teilnahme auch an Ressourcen und den politischen Willen, Personal bereitzustellen, gebunden. Ressourcenstarke Regionen nehmen an allen Aktionsgruppen teil, während kleinere Regionen ihre Teilnahme auf wenige Aktionsgruppen beschränken. Betroffene nichtstaatliche Akteure bleiben aus vielen Aktionsgruppen ausgeschlossen.

Die Entscheidungsgremien basieren auf dem Konsensprinzip;¹¹⁵ Entscheidungen sollen daher nur erfolgen, wenn alle Beteiligten sich hinter einer Einigung versammeln können. Damit ist ein wichtiges Prinzip deliberativer Demokratie angesprochen; Deliberation stützt sich nicht auf Mehrheitsentscheidungen, sondern auf das diskursive Finden gemeinsamer, für alle vorteilhafter Lösungen. Zugleich entsteht dabei Raum für Tauschgeschäfte, die der nationalen und regionalen Verteilungslogik folgen. Deliberation steht damit auch in einem Spannungsverhältnis mit dem klassischen Modell territorialer Repräsentation, da sich die teilnehmenden politischen Vertreter auch an den von ihnen vertretenen Wahlkreisen und nicht nur am gemeinsamen Interesse des Alpenraumes orientieren. In den Aktionsgruppen ist die Verteilungslogik schwächer ausgeprägt, da hier Vertreter der verschiedenen Verwaltungen Problemdefinitionen und mögliche Lösungen diskutieren. Durch die Abgrenzung zwischen mandatierten Entscheidungsträgern und nicht Entscheidungsberechtigten sind die Akteure allerdings direkter an ihre regionale und nationale Sphäre gebunden. Die Aktionsgruppen teilen die Deliberationssphäre zudem in sektorale Teilöffentlichkeiten, die sich etwa mit Verkehrs- oder Umweltthematiken beschäftigen, während Möglichkeiten zur Debatte über sektorale Grenzen hinweg noch wenig ausgeprägt sind. Hier gibt es allerdings mit Workshops, die von mehreren Aktionsgruppen gemeinsam gestaltet

113 Melanie Plangger, »Exploring the Role of Territorial Actors in Cross-Border Regions«, (2017) *Territory, Politics, Governance* 1, 12 ff.

114 Frederick G. Whelan, »Prologue: Democratic Theory and the Boundary Problem«, (1983) 25 *Liberal Democracy* 13.

115 Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, »Rules of Procedure for the Executive Board of the EU strategy for the Alpine Region« (Fn. 56); Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum, »Rules of Procedure for the Action Groups of the EU strategy for the Alpine Region« (Fn. 56).

werden, sowie gemeinsamen Projekten erste Ansatzpunkte für eine Überwindung der sektoralen Grenzen.

Ein weiteres Forum für Deliberation sind öffentliche, problemspezifische Workshops und Treffen, an denen potentiell jeder teilnehmen kann. Diese Workshops finden sowohl im Rahmen des jährlichen Forums der Alpenraumstrategie als auch in den einzelnen Aktionsgruppen statt. Die meisten Workshops folgen allerdings nicht deliberativen Maßstäben, sondern beinhalten vor allem Vorträge und Fragerunden, die wenig Raum für Argumentation und Verständigung bieten. Zudem ist die Teilnahme durch den geringen Informationsstand über die Strategie und die großen geographischen Distanzen limitiert. Eigene Bürgerdialoge und Bürgerforen im Rahmen des jährlich stattfindenden Forums sollen Deliberation befördern und für einen breiteren Personenkreis öffnen. Der Bürgerdialog wird von der Kommission organisiert, ist allerdings nur wenig an die Alpenraumstrategie gebunden, da Entscheidungsträger der Strategie nicht teilnehmen. Positiv anzumerken ist allerdings, dass die anwesenden Bürger selbst die Agenda bestimmen können, da sie im Vorhinein Themen und Fragen für die Debatte aufwerfen können. Das Bürgerforum stellt eher eine Möglichkeit zur ersten Information und Kontaktaufnahme dar, kann aber als Ausgangspunkt für den kommunikativen Austausch mit den Aktionsgruppen dienen.

Die makroregionale Alpenraumstrategie stellt das Modell deliberativer Demokratie vor besondere Herausforderungen. Voraussetzung für deliberative Demokratie im grenzüberschreitenden Kontext ist, dass transnationale Arenen für Deliberation geschaffen werden, die eine Partizipation am Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ermöglichen. Dafür sind auch medial vermittelte transnationale Diskurse wichtig. Deliberation muss über etablierte institutionelle Strukturen hinweg schneiden und darf nicht in nationale oder regionale Sphären getrennt sein. In der Praxis erschweren allerdings auf den Nationalstaat ausgerichtete Medien und Kommunikationskanäle, Kulturen und Identitäten sowie Infrastrukturen und Rechtssysteme grenzüberschreitende Deliberation.¹¹⁶ Das territoriale Perimeter der Alpenraumstrategie umfasst sieben Staaten, 48 Regionen und rund 80 Millionen Menschen.¹¹⁷ Damit ist er für effektive Delibera-

116 Hans Knippenberg, »The Maas-Rhine Euroregion: A Laboratory for European Integration?«, (2004) 9 *Geopolitics* 608; Eeva-Kaisa Prokkola, »Cross-Border Regionalization and the Finnish-Swedish Border«, (2007) 36 *Nordia Geographical Publications* 15.

117 Europäische Kommission, »Mitteilung der Kommission zu einer Strategie der Europäischen Union für den Alpenraum«, 2.

tionsprozesse, die alle Betroffenen einer bestimmten Fragestellung einbezieht, schlicht zu groß. Der Alpenraum ist zudem nach nationalstaatlichen und regionalen Trennlinien organisiert und in verschiedene Medienöffentlichkeiten geteilt. Daneben gibt es im Alpenraum vier große und mehrere kleinere Sprachgruppen.

Der Alpenraum dient damit kaum als Bezugspunkt für grenzüberschreitende Debatten, und die Bevölkerung kann, getrennt durch verschiedene Barrieren, Gemeinsamkeiten, geteilte Probleme und mögliche gemeinsame Lösungswege weniger durch Lernprozesse und Erlebnisse unmittelbar erfahren. Auch auf der Ebene der öffentlichen Verwaltungen fehlen oft Informationen über die Hintergründe in anderen Staaten und Regionen. Damit bleibt auch der Präferenzbildungsprozess auf die nationalstaatliche Sphäre beschränkt; grenzüberschreitende Interaktionsprozesse, die Lernen und Verständigung auslösen, können kaum entstehen. Auch ein Mangel an Transparenz und Öffentlichkeit schränkt deliberative Prozesse ein.¹¹⁸ Schließlich stellen auch Sprachbarrieren Deliberation vor praktische Schwierigkeiten. In der Alpenraumstrategie ist Englisch Arbeitssprache. Teilnehmer, die Schwierigkeiten haben, sich in der Fremdsprache Englisch auszudrücken, bleiben daher von Deliberationsprozessen ausgeschlossen.

Deliberative Prozesse müssten sich daher auf die Mikroebene und den Grenzraum zwischen zwei oder drei Alpenstaaten beschränken. In der Folge könnten diese Mikro-Prozesse in einen größeren, alpenraumübergreifenden Rahmen eingebettet werden. Um eine kognitive Basis zu schaffen, könnten Möglichkeiten für verschiedene Personengruppen geschaffen werden, Probleme, Potentiale und Herausforderungen der anderen Regionen und Staaten selbst zu erleben. Austauschprogramme und Exkursionen sind hier ein denkbarer Ansatz. Dabei müssen auch sprachgruppenübergreifende Möglichkeiten zur Artikulation geschaffen werden. Eine besondere Möglichkeit bieten dabei neue Medien, die virtuelle Interaktions- und Deliberationsräume schaffen.¹¹⁹ Allerdings setzt die Nutzung virtueller Medien voraus, dass die Entscheidungsträger den Alpenraum als virtuellen Deliberationsraum medial vermitteln und öffnen. Ein wichtiges Kommunikationsmittel sind dabei Internetseiten, die eine grenzüberschreitende Region symbolisch repräsentieren.¹²⁰ Als virtueller Interaktionsraum bietet

118 Føllesdal, »Subsidiarity and Democratic Deliberation« (Fn. 108), 93.

119 Kramsch und Mamadouh, »Crossing Borders« (Fn. 7), 44.

120 Ebd., 45 f; Enza Lissandrello, »Cross-Border Region Espace Mont-Blanc: »A Territorial Not-Yet?«, in Olivier Kramsch und Barbara Hooper (Hrsg.), *Cross-Border Governance in the European Union* (Routledge, 2004).

sich zudem die Wissensplattform der Alpenraumstrategie an, die online Beiträge aller Interessierten sammeln und Dialogmöglichkeiten eröffnen kann.

Da die Möglichkeiten für deliberative Prozesse auf der makroregionalen Ebene bislang begrenzt und, aufgrund der geographischen Größe des Gebietes, auch schwierig umsetzbar sind, konzentriert sich Deliberation im Moment insbesondere auf die regionale und nationale Ebene. Nationale Koordinationsplattformen, die, wie etwa in Frankreich und Österreich, auch zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen, sowie Dialogveranstaltungen bieten dabei erste Ansatzpunkte für die Entstehung deliberativer Teilöffentlichkeiten, die alpenraumübergreifende Fragestellungen diskutieren. Eine Einbettung dieser Teilöffentlichkeiten in einen größeren geographischen Kontext wäre allerdings notwendig, um die deliberative Qualität der Alpenraumstrategie zu verbessern. Zudem erfordert effektive Deliberation ein Abkommen von klassischen Frontalvorträgen und die Einbindung in interaktive Formate, in denen jeder Themen auf die Agenda setzen und sich argumentativ einbringen kann.

Die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten, wie sie in direkten, partizipativen und deliberativen Demokratiemodellen vorgesehen ist, ist in grenzüberschreitender Kooperation noch sehr wenig vorhanden. Dies korrespondiert mit einer geringen Verankerung grenzüberschreitender Kooperation in den Erfahrungswelten der Bürger.¹²¹ Die praktischen Schwierigkeiten, vor denen das klassische Modell territorialer Repräsentation im grenzüberschreitenden Kontext steht, lassen eine Ergänzung mit Elementen anderer Demokratiemodelle allerdings sinnvoll erscheinen. Das folgende Kapitel stellt dazu abschließende Überlegungen an.

5. Schlussfolgerungen

Ziel des vorliegenden Beitrages war es, die demokratische Legitimität von grenzüberschreitender Kooperation im Kontext verschiedener Vor-

121 Jouni Häkli, »Governing the Mountains: Cross-Border Regionalization in Catalonia«, in Kramsch und Hooper (Hrsg.), *Cross-Border Governance* (Fn. 120), 56 ff; Anke Strüver, »Everyone Creates One's Own Borders: The Dutch-German Borderland as Representation«, (2004) 9 *Geopolitics* 627; Anke Strüver, *Stories of the ›Boring Border‹: The Dutch-German Borderscape in People's Minds* (LIT-Verlag, 2005); Juan-Manuel Trillo-Santamaría, »Cross-Border Regions: The Gap Between the Elite's Projects and People's Awareness. Reflections from the Galicia-North Portugal Euroregion«, (2014) 29 *Journal of Borderlands Studies* 257.

stellungen von Demokratie zu untersuchen. Als empirisches Fallbeispiel diente dabei die makroregionale Strategie für den Alpenraum, an der Politiker und Beamte aus 48 Regionen und sieben Staaten teilnehmen. Da diese potentiell weitreichende Auswirkungen auf die Stellung der politischen Akteure, EU-, nationale und regionale Politiken sowie die Allokation von öffentlichen Geldern hat, steht auch die Alpenraumstrategie vor der Herausforderung, demokratische Legitimität für grenzüberschreitendes Handeln zu schaffen.

Verschiedene Modelle von Demokratie haben dabei sehr unterschiedliche Vorstellungen, was demokratische Legitimität im grenzüberschreitenden Kontext beinhalten muss. Demokratiemodelle dienen immer nur der Annäherung an ein normatives Ideal, können allerdings aufzeigen, wo etablierte Formen der Legitimität vor besonders großen Hindernissen stehen. Das weitverbreitetste Modell zur Bewertung demokratischer Legitimität ist das Modell territorialer Repräsentation, das Legitimität an die Vertretung territorialer Wahlkreise bindet. Allerdings stößt dieses Modell im grenzüberschreitenden Kontext an Grenzen. Die Bindung der Entscheidungsträger an die eigenen nationalstaatlichen oder regionalen Wahlkreise unterminiert Repräsentation, schwächt die grenzüberschreitende Region als Ganzes und schafft Verteilungskonflikte. Die Schaffung eines neuen grenzüberschreitenden Wahlkreises wiederum hätte Konflikte mit bestehenden Wahlkreisen zur Folge. Das Modell der funktionalen Repräsentation, das Legitimität über den freien Wettbewerb von Interessengruppen herstellt, ist dadurch limitiert, dass Interessengruppen über verschiedene Ressourcen und einen unterschiedlichen Organisationsgrad verfügen. In der Praxis fungieren öffentliche Akteure häufig als Gatekeeper, die Interessengruppen allerdings kaum nach objektiven Kriterien auswählen. Die intern häufig nicht demokratischen Strukturen von Interessengruppen und fehlende Mechanismen zur Integration von Interessen unterminieren zudem die Verantwortlichkeit.

Auch Demokratiemodelle, die Teilhabe stärker in den Vordergrund stellen, stehen vor vielen Schwierigkeiten im grenzüberschreitenden Kontext. Direkte Demokratie bei grenzüberschreitender Kooperation könnte vor allem mit der Einführung grenzüberschreitender Abstimmungen zu Sachfragen umgesetzt werden, wird allerdings durch die gesetzliche Bindung von Abstimmungen an den Nationalstaat oder die administrative Region limitiert. Auch der Mangel an transnationaler Öffentlichkeit schränkt direkte Demokratie ein. Partizipative Ansätze scheitern häufig an der mangelnden Fähigkeit zur Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten und dem Fehlen von konkreten Partizipationsangeboten. Deliberative Ansätze könnten viele Mängel anderer Demokratiemodelle ausgleichen. Sie zielen auf die

Schaffung einer gemeinsamen Verständigungsbasis ab, stellen argumentative Diskussion in den Vordergrund und umgehen damit die exklusive nationalstaatliche Logik. Zugleich ist grenzüberschreitende Deliberation in der Praxis schwer umsetzbar. Sie setzt grenzüberschreitende Debatten, die Abwesenheit von asymmetrischen Machtverhältnissen und den effektiven Einbezug aller Beteiligten in Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse voraus. Das Beispiel der Alpenraumstrategie zeigt, dass diese Voraussetzungen in der Praxis kaum gegeben sind.

Grenzüberschreitende Kooperation steht vor der Herausforderung, die Bevölkerung mitzunehmen und stärker einzubinden. Ohne eine stärkere Verankerung in der Bevölkerung bleibt Kooperation auf die Zusammenarbeit öffentlicher Institutionen beschränkt, während sie nicht in das Bewusstsein und die Identitäten der Bürger vordringt. Grenzüberschreitende Kooperation muss daher Mechanismen schaffen, um Beiträge der Bevölkerung in Entscheidungen und Handlungen einzuspeisen, ihre Berücksichtigung im Entscheidungsprozess zu gewährleisten und zu ermöglichen, dass Entscheidungsträger verantwortlich gehalten werden. Dabei lässt sich der nationalstaatliche Maßstab von Demokratie nicht einfach auf die grenzüberschreitende Sphäre übertragen. Vielmehr scheint die Entwicklung neuer Formen der Legitimität, die sich partizipativer oder deliberativer Elemente bedienen, im grenzüberschreitenden Kontext notwendig. Entscheidungsträger sollten Kooperation daher in Zukunft als Ausgangspunkt nehmen, um verschiedene Formate auszuprobieren und Prozesse für unterschiedliche Personengruppen zu öffnen. Besonderer Wert sollte dabei auf Kommunikation, die Entwicklung grenzüberschreitender Narrative, die Festlegung transparenter Prozeduren und Kriterien zur Auswahl der Agenda und der Teilnehmer sowie die Schaffung transnationaler öffentlicher Arenen gelegt werden. Grenzüberschreitende Kooperation kann damit nicht nur zu einem Feld für neue Problemlösungen, sondern auch zum Experimentierfeld für neue Formen demokratischer Legitimität werden.

Transnationale Formen der Partizipation in grenzüberschreitenden Räumen

Carolin Zwilling

1. Einleitung

Dieser Vortrag widmet sich einem bislang¹ aus rechtlicher Sicht kaum untersuchten Themengebiet. Sowohl die Partizipationsformen direkter und deliberativer Demokratie als auch die Entwicklung grenzüberschreitender Räume sind jeweils als Einzelthemen ausführlich und im Rahmen verschiedener Fachrichtungen wissenschaftlich diskutiert worden. Die Kombination beider Themen hingegen wirft neue Fragestellungen auf, die besonders aus verfassungsrechtlicher Sicht einer weitergehenden Analyse bedürfen.

Kern dieser Analyse sind die zentralen Begriffe „Partizipationsformen“, „grenzüberschreitende Räume“ sowie das sie miteinander auf innovative Weise verbindende Adjektiv „transnational“.

Ein näherer Blick auf Europas Grenzregionen legt nahe, dass diese als Laboratorien für den europäischen Integrationsprozess dienen, indem sie nicht nur der Ort für eine enge Kooperation zwischen Verwaltungsbehörden verschiedener Staaten sind (*top-down*), sondern auch den am besten geeigneten Ort für grenzüberschreitende Bürgerbeteiligung (*bottom-up*) darstellen können.² Damit kann sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowohl als funktionales als auch als demokratisch-partizipatives Instrument erweisen.³

1 Es handelt sich um die Verschriftlichung des Vortrages im Rahmen der Konferenz „Governance auf dem Prüfstand: Direkte und Deliberative Demokratie in Europa“ vom 25. bis 27.10.2017.

2 Vgl. Peter Bußjäger und Anna Gamper (Hrsg.), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, (nap, 2015).

3 “CBC regions are framed as laboratories for European integration and are therefore favorable arenas for both a space for cross-border administrative cooperation and a model for modes of citizens’ participation” vgl. Peter Ulrich, »Institutionalizing (cross-border) citizenship on subnational level – The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as a new administrative space for participatory and functional governance in Europe«, in *Federal Governance* (2016) 13, 11ff (31).

2. Versuch einer Begriffsbestimmung

Die zahlreichen Formen direkter und deliberativer Demokratie beruhen auf den jeweiligen nationalen Rechtsordnungen und sind somit üblicherweise in den Staatsverfassungen und Staatsgesetzen geregelt. In föderalen Bundesstaaten oder Regionalstaaten können sie auch in substaatliche Kompetenzbereiche fallen, etwa der Bundesländer⁴ oder Regionen⁵.

Der Begriff der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit eröffnet hingegen ein sehr weit gefasstes und interdisziplinäres Forschungsfeld⁶, das im Rahmen dieses Beitrages für eine verfassungsrechtliche Untersuchung auf jene Grenzregionen beschränkt werden muss, die einerseits durch Staatsgrenzen – und somit nicht lediglich innerstaatliche Verwaltungsgrenzen – gekennzeichnet sind und zudem bereits ein Mindestmaß an grenzüberschreitender Kooperation aufweisen. Diese Kooperation kann sowohl die Zusammenarbeit von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften wie auch jene im non-gouvernementalen Bereich umfassen. So ist etwa der regelmäßige Austausch zwischen wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren oftmals Auslöser für langfristige und in wachsendem Maße institutionalisierter Kooperation innerhalb eines homogenen Grenzgebietes. Somit umfasst gemäß eines weiten Begriffsverständnisses die grenzüberschreitende Zusammenarbeit jede Aktivität, die beabsichtigt, Ressourcen von mindestens zwei Akteuren aus unterschiedlichen Staaten auf die Erreichung von gemeinsam definierten Zielen auszurichten.⁷ Dabei kennzeichnen vier Dimensionen⁸ die Kooperation: räumliche Merkmale wie

4 Für einen internationalen Überblick vgl. Peter Bußjäger, Alexander Balthasar und Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie in Tirol*, (nap, 2014).

5 Siehe als Beispiel für die Autonome Provinz Bozen Esther Happacher, »Rechtliche Formen und Voraussetzungen direkter Demokratie in Region und autonomer Provinz: Aktuelle Entwicklungen am Beispiel Südtirols«, in Peter Bußjäger und Anna Gamper (Fn. 2), 47ff.

6 Vgl. Peter Schmitt-Egner, »Grundlagen, Bestand und Modelle grenzüberschreitender Zusammenarbeit in den sechs Gründerstaaten der EG am Beispiel der Transnationalen Regionen Saar-Lor-Lux-Rheinland-Pfalz-Wallonien«, in Ulrich Hufeld, Peter-Christian Müller-Graf, Stefan Okruch (Hrsg.), *Nachbarschaften innerhalb der Europäischen Union*, (Nomos, 2008), 83ff.

7 Vgl. Sara Svensson und Peter Balogh, »Limits to Integration: Persisting Border Obstacles in the EU«, in Eduardo Medeiros (Hrsg.), *European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe*, (Springer, 2018), 115ff.

8 Vgl. Frédéric Durand, »Theoretical Framework of the cross-border space production – the case of the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai«, (EUBORDER-SCAPES Working Paper 9, 2015), 11f.

wirtschaftliche oder soziale Faktoren einer Grenzregion bestimmen die strukturelle Dimension des gemeinsamen Raumes, der zweitens durch jegliche Art des Austausches ebenso eine funktionale Dimension erhält. Eine strukturierte Vernetzung von Akteuren, die gemeinsame Steuerungsmechanismen wie Arbeitsgruppen oder regionale Räte bilden, eröffnet eine institutionelle Dimension der Kooperation. Letztendlich bedarf es für den vorliegenden Beitrag auch der vierten Dimension, nämlich der ideellen Verbindung aufgrund von gemeinsamen sozialen, politischen und kulturellen Wertvorstellungen, die eine enge Bindung des Bürgers an den grenzüberschreitenden Raum schaffen.

Das bedeutet zusammenfassend, dass die Kooperation von bloßem Informationsaustausch zwischen non-gouvernementalen Akteuren bis hin zu abgestimmtem politischen Verhalten der öffentlichen Entscheidungsträger reichen kann. Dabei können jeweils sehr unterschiedliche Intensitätsstufen erreicht werden, bis hin zu formalisierten und rechtlich komplexen Kooperationsformen. Sogenannte „cross-border governance bodies“ können auf völkerrechtlichen bilateralen Staatsabkommen oder auch Europäischem Unionsrecht beruhen. Bekannte Beispiele sind die institutionalisierten Formen durch das Madrider Rahmenübereinkommen und seiner Zusatzprotokolle⁹ sowie der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit¹⁰.

Der Begriff „transnationale“ Formen der Partizipation möchte in diesem Beitrag darauf hinweisen, dass aber nicht jene Formen direkter und deliberativer Demokratie gemeint sind, die lediglich in einem der Teilgebiete des grenzüberschreitenden Raumes nach dort geltendem staatlichen Recht angewandt werden und damit lediglich lokal begrenzt sind, auch wenn sie vielleicht allen dort Ansässigen oder den Unionsbürgern offen stehen.¹¹ Die Partizipationsform selbst soll als transnational definiert werden können. Peter Ulrich definiert partizipative Governance als self-government einer Vielzahl von Akteuren in einem grenzüberschreitenden

9 Europarat, Europäisches Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften, SEV-Nr. 106, in Kraft getreten im Dezember 1981.

10 Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.7.2006 über den Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), Amtsblatt Nr. L 210 vom 31.7.2006 S. 0019-0024, in Kraft getreten am 1.8.2006.

11 Für ausführliche Beispiele vgl. Peter Bußjäger, Alexander Balthasar und Niklas Sonntag (Fn. 4).

transnationalen Raum als Antwort auf Defizite in der nationalen Koordination.¹²

Daraus folgt aber verfassungsrechtlich, dass zwischen den gesetzesschaffenden Formen (im Sinne einer Volksgesetzgebung) und reinen konsultativen Formen vor oder bei Gesetzgebungsprozessen unterschieden werden muss. Ob und, wenn ja, inwiefern ein Bevölkerungsteil eines anderen Staates bei der Ausübung der Gesetzgebung als Souverän einbezogen werden könnte, erscheint grundsätzlich schon fraglich. Hervorzuheben ist außerdem, dass eine originäre Gesetzgebungskompetenz eines der oben genannten „cross-border governance bodies“ derzeit ausgeschlossen ist. Eine Form von grenzüberschreitender Governance und Politikgestaltung unterliegt jedenfalls zwei grundlegenden Voraussetzungen: Zum einen muss politische Verantwortlichkeit eindeutig zuordnebar sein und damit eine Kontrollmöglichkeit für das politische Handeln bestehen, zum anderen den politischen Rückhalt und damit letztendlich Legitimität für das Handeln aus der gesamten grenzüberschreitenden Bevölkerung erhalten. Nur eine kontinuierliche Rückkoppelung an den Bürgerwillen aller Teilgebiete des Grenzraumes schafft das notwendige Vertrauen in die Entscheidungsträger. Erst in einem zweiten Schritt entsteht als Folge des Vertrauens das Zugehörigkeitsgefühl aller Bevölkerungsteile zu dem gemeinsamen Raum. Nur in einem solchen Fall übernimmt man freiwillig Pflichten, denn man erkennt zugleich, dass diese Pflichten durch die individuellen Vorteile, die der gemeinsame Raum jedem bietet, ausgeglichen werden. Eine grenzübergreifende Governance, die Synergien zwischen allen beteiligten Akteuren schafft und über die ausschließliche Förderung von Kooperation zwischen öffentlichen Verwaltungen hinausgeht, garantiert die Fortentwicklung eines Grenzraumes am ehesten.¹³

3. Welche Formen grenzüberschreitender Partizipation sind überhaupt möglich?

Die nationalen Rechtsordnungen setzen Schranken, verfassungsrechtliche wie einfachgesetzliche, für die konkrete Ausgestaltung der Bürgerbeteili-

12 Ulrich, »Institutionalizing« (Fn. 3), 19.

13 Vgl. Julia Boman und Eiki Berg, »Identity and Institutions Shaping Cross-Border Cooperation at the Margins of the European Union«, (Regional & Federal Studies 2007), 195ff. Zu den institutionellen Merkmalen vgl. Alice Engl, »Partizipative Governance und Mehrebenen-Governance in grenzüberschreitenden Kontexten: Ausgewählte EVTZ-Beispiele im Vergleich«, in Peter Bußjäger und Anna Gamper (Fn. 2), 123ff.

gungsformen. Die Geltung der jeweiligen Regelung endet an der Staatsgrenze. Mithin erscheint bereits auf den ersten Blick das aufeinander abgestimmte Verhalten in allen beteiligten Gebietskörperschaften als einzig gangbarer Weg. Als Beispiel kann hier das Thesenpapier „Fortschritt in der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino“ dienen, das in seiner Forderung „Euroregionale Stärkung der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, der direkten Demokratie und der Zivilgesellschaft“ Folgendes hervorhebt: „Jeder Gebrauch der Instrumente direkter oder partizipativer Demokratie muss die ihnen durch die nationalen Verfassungen gezogenen Grenzen im Blick haben. Eine grenzüberschreitende (...) Anwendung von Instrumenten der direkten Demokratie können (...) nur durch ein abgestimmtes Verhalten der beteiligten Gebietskörperschaften hergestellt werden.“¹⁴ Wie bereits festgestellt besteht derzeit keine originäre Gesetzgebungskompetenz eines „cross-border governance body“. Daher kann das Ziel der vielen Initiativen der grenzüberschreitenden Kooperation nur die bestmögliche Anwendung der bereits bestehenden Kompetenzen sein.¹⁵

Grenzüberschreitende transnationale Partizipation von Bürgern ist im europäischen Mehrebenensystem grundsätzlich auf Ebene der Europäischen Union, auf Länderebene in föderalen Systemen oder Regionen in Regionalstaaten sowie auf kommunaler Ebene denkbar.

Auf europäischer Ebene könnte an die Bürgerbeteiligung mittels Referenden etwa im Rahmen eines Beitrittsverfahrens zur Union oder auch zur Ratifizierung eines neuen Vertrages im Rahmen eines Abänderungsverfahrens wie zuletzt des Lissabonvertrages gedacht werden. Hier mangelt es jedoch am grenzüberschreitenden Charakter, da es sich stets um nationale Referenden im Hinblick auf die eigene Mitgliedschaft in der Europäischen Union handelt. Ebenso wenig bietet sich die Europäische Bürgerbeteiligung als Instrument an, die sich nicht auf einen eng begrenzten Grenzraum für die nur dort ansässige Bevölkerung nutzen lässt.

Da sich keine Rechtsinstrumente im Unionsrecht finden lassen, die transnationale Partizipationsformen begründen würden, hat die Europäische Kommission eine Reihe von EU Bürgerdialogen in zahlreichen Grenzregionen initiiert.¹⁶ Diese bieten den Unionsbürgern untereinander sowie mit Persönlichkeiten aus der Politik die Möglichkeit, Themen ihres

14 Thesenpapier „Fortschritt in der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino“, Euro-geo-Lab 2014, Punkt V, 8f, abrufbar unter www.europaregion.info/de.

15 Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (Hrsg.), *European Experience of Citizens' Participation in Cross-border Governance* (online 2015), 6.

16 Siehe ausführliche Informationen unter <https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues>.

Grenzraumes und auch die gesamte EU betreffend zu diskutieren. Eine Umfrage der Bertelsmann Stiftung zeigt eine sehr hohe Zufriedenheit unter den Teilnehmern.¹⁷ Dennoch ist zu unterstreichen, dass es sich zwar um eine transnationale Form der Partizipation handelt, diese jedoch nicht gezielt für den Willensbildungsprozess oder auch nur für die Vorbereitung eines Gesetzesaktes angewandt wird. Es handelt sich allein um Diskussionsforen.

Auf substaatlicher Ebene ist der Blick vor allem dorthin zu lenken, wo Bundesländer oder Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen etwa im Rahmen von sog. Europaregionen grenzüberschreitende Zusammenarbeit fördern. Der Begriff Euregio oder Europaregion ist nicht juristisch bestimmt und kann unterschiedliche Intensitätsstufen der Kooperation umfassen. In institutionalisierten Kooperationsformen mit rechtlich komplexen Regelungen wie etwa dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) sind diese nicht nur theoretisch denkbar, sondern auch in der Praxis in Ansätzen in Anwendung. Zu verzeichnen ist eine deutliche Tendenz zu mehr Partizipationsansätzen und möglicher Teilnahme durch die Bevölkerung am politischen Willensbildungsprozess je komplexer die Struktur der institutionalisierten Kooperationsform ist.¹⁸

Zunächst ist hier zwischen Partizipationsformen in der Governance Struktur einerseits und den Formen von grenzüberschreitender Bürgerbeteiligung andererseits zu unterscheiden. Zu ersterem gehören etwa Kooperationsgremien im institutionellen Aufbau von Europäischen Verbänden für territoriale Zusammenarbeit. Derartige Gremien garantieren die Verknüpfung zwischen den verschiedenen Ebenen eines transnationalen Handlungsraumes und bieten damit den regelmäßigen Austausch zwischen den öffentlichen Akteuren (politische Institutionen oder Verwaltungsapparat) und den nicht-öffentlichen Akteuren (Zivilgesellschaft).¹⁹ Die Mitglieder des Gremiums, die die Bürgerschaft repräsentieren, sind jedoch nur als Individuen dorthin berufen und können nicht die Rückkoppelung an die Gesamtbevölkerung des grenzüberschreitenden Raumes garantieren. Als Beispiel für ein Gremium mit Bürgerbeteiligung kann der EVTZ GO²⁰ dienen, bei dem Bürgerdelegierte in „Ständigen Komitees“ in der Ausarbeitungsphase von Projektvorhaben teilnehmen, jedoch nach Abschluß der Planungsphase bei der Entscheidungsfindung und Abstim-

17 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Evaluation of the Cross-Border EU Citizens' Dialogue* (online 2019).

18 Ulrich, »Institutionalizing« (Fn. 3), 20.

19 Schmitt-Egner, »Transnationale Handlungsräume« (Fn. 6), 15ff.

20 Vgl. ausführlich unter <https://euro-go.eu/en>.

mung ausgeschlossen sind (Co-Drafting aber kein Co-Decision Making). Auch der institutionelle Aufbau des EVTZ Ister-Granum sieht ein sogenanntes „Bürger Parlament“ vor, das letztlich jedoch nur in Form eines Bürgerforums als reines Beratungsorgan fungiert.²¹ Der EVTZ Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai hat institutionell wie finanziell in seine Strukturen sowohl Arbeitsgruppen wie auch das zivilgesellschaftliche Forum eingebunden.²² An beiden nehmen nicht-öffentliche und zivilegesellschaftliche Akteure teil, die jedoch im Rahmen des vorliegenden Beitrages lediglich als eine indirekte Bürgerbeteiligung von Ausschnitten der Bevölkerung klassifiziert werden können.

Formen grenzüberschreitender Bürgerbeteiligung können wie oben beschrieben nur auf aufeinander abgestimmtem Verhalten der jeweiligen Teilregionen beruhen. Die gesetzlichen Schranken der nationalen Rechtsordnungen verhindern ein echtes gemeinsames Rechtsinstrument. Denkbar sind parallelisiert abgehaltene Volksbefragungen, die mit derselben Fragestellung und zeitgleich stattfindend den Willen der Gesamtbevölkerung wiedergeben können. Volksbegehren und Volksabstimmungen hingegen wären ausgeschlossen, da nur der jeweilige Bevölkerungsanteil - als Souverän nur im eigenen Hoheitsgebiet - ein Gesetz einfordern bzw. über eine Gesetzesvorlage abstimmen könnte.

Im Rahmen des Petitionsrechts eines jeden Bürgers könnten auch parallelisierte Bürgerinitiativen gestartet werden. Diese beziehen sich üblicherweise auf Verwaltungshandeln und unterscheiden sich dementsprechend von gesetzgeberischer Bürgerbeteiligung. Der Ausgang und die Behandlung einer solchen Initiative durch die jeweiligen staatlichen öffentlichen Akteure wäre getrennt voneinander und den nationalen Verfahrensregeln entsprechend zu untersuchen.

Einen vor allem für Europäische Verbünde territorialer Zusammenarbeit interessanten Weg könnten euroregionale Bürgerräte bieten. Der üblicherweise jährlich von den Mitgliedern des EVTZ bereit gestellte Haushalt könnte zu einem Anteil als Bürgerhaushalt erarbeitet und beschlossen werden. Eine solche Einbindung des Bürgers würde für einen sensiblen und transparenten Umgang mit den Finanzressourcen sorgen und gleichzeitig das Vertrauen schaffen, dass damit etwas für die Betroffenen geleistet würde. Bürgerhaushalte haben sich ausgehend von Lateinamerika in den vergangenen 30 Jahren in unterschiedlichen Formen als Beteiligungsin-

21 Vgl. ausführlich unter <http://istergranum.eu/en>.

22 Alice Engl, »Partizipative Governance« (Fn. 13), 131ff.

strument auf lokaler Ebene erfolgreich verbreitet.²³ Die Bevölkerung erhält so die Möglichkeit, sich bei der Planung und/oder Verteilung öffentlicher Finanzmittel zu beteiligen. Anhand von sechs Idealtypen unterscheidet man zwischen den Typen als Partizipative Demokratie, Bürgernahe Demokratie, Partizipative Modernisierung, Multi-Stakeholder-Partizipation, Neokorporatismus und Community Development. Diese Idealtypen wurden anhand von sechs Kriterien definiert: dem Kontext (sozio-politischer Rahmen), dem normativen Rahmen (Ideologien und politische Ziele), dem Verfahren (Regeln der Bürgerbeteiligung), den Dynamiken kollektiven Handelns (Einfluss der Zivilgesellschaft, Existenz von Bottom-up-Bewegungen etc.), dem Verhältnis zwischen konventioneller Politik und Beteiligung sowie anhand von Stärken, Schwächen und Herausforderungen.²⁴ Während sich das Instrument auf lokaler Ebene weltweit²⁵ etablieren konnte, besteht weiterhin eine besondere Herausforderung darin, es auf regionale oder nationale Ebene zu übertragen. So hat Italiens Region Latium einen Bürgerhaushalt eingeführt und Portugal sogar einen nationalen Bürgerhaushalt, bei dessen ersten Durchgang 2017 ein Budget von drei Millionen Euro zur Diskussion stand. Für ein transnationales Verfahren jedoch, etwa im Rahmen eines EVTZ, fehlt es derzeit noch an erfolgreichen Beispielen.

Wenn die Intensität der Einbeziehung des Bürgers in jedem der Landesteile des gemeinsamen Grenzraumes und damit die Nachhaltigkeit seiner Einflussnahmemöglichkeit betrachtet wird, könnte man folgende drei Gruppen bilden, in die sich die oben skizzierten Beispiele einfügen.

Erstens: Eine echte direkte Entscheidung durch alle Bürger gemeinsam und mit Rechtswirkung im gesamten grenzüberschreitenden Raum scheidet vor allem aus verfassungsrechtlichen Gründen aus.

Zweitens: Eine echte gemeinschaftliche Entscheidung, bei der die Bürger gleichrangig neben den Organen der repräsentativen Demokratie mitentscheiden²⁶, ist auf grenzüberschreitender lokaler Ebene ebenfalls bislang nicht ersichtlich. Ein EVTZ könnte sich hierfür aufgrund seiner

23 Vgl. Yves Sintomer, Anja Röcke und Carsten Herzberg (Hrsg.), *Participatory budgeting in Europe. Democracy and public governance* (Routledge 2016).

24 Vgl. Carsten Herzberg, Yves Sintomer und Anja Röcke, »Bürgerhaushalte«, in Veit S., Reichard C., Wewer G. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (Springer 2019), 496ff.

25 Engagement Global gGmbH (Hrsg.): *Bürgerhaushalte weltweit. Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der einen Welt* (BMZ Nr. 25, 2014).

26 Hier könnte von Joint decision-making oder participation gesprochen werden.

eigenen Rechtspersönlichkeit als „grenzüberschreitendes Demokratielaboratorium“ anbieten.²⁷

Drittens: Eine auf reiner Zusammenarbeit beruhende Einbindung des Bürgers in allen Landesteilen des Grenzraumes kann entweder in Form der Meinungserhebung oder der Informationsweitergabe von Seiten der Verwaltung an den Bürger erfolgen, beides sowohl in der Planungs- wie in der Umsetzungsphase.²⁸

Ein vertiefter Blick sollte auf die Möglichkeiten geworfen werden, die einige EVTZ bieten können. Grenzüberschreitende Governance und Partizipation ist unstrittig dort einfacher zu verwirklichen, wo bereits gleich gelagerte kulturelle Voraussetzungen beiderseits der Staatsgrenzen vorherrschen.²⁹ Kulturelle Homogenität fördert eine gemeinsame Identität, die ihrerseits wiederum Voraussetzung ist für eine bottom-up entstehende partizipative Governance ist. Im Zuge des Europäischen Integrationsprozesses bietet das rechtlich komplexe Instrument des EVTZ zur Institutionalisierung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit die besten Möglichkeiten, um ein weites Spektrum von Kompetenzen auf subnationaler Ebene auszuüben und gleichzeitig eine staatliche Ausübung auszuschließen. Gerade hierdurch ist ein EVTZ am geeignetsten, um eine transnationale lokale Governance zu erschaffen, sie stetig anzupassen und mit den Bürgern zu modellieren.³⁰ Der Europäische Ausschuss der Regionen fordert ausdrücklich alle EVTZ auf, innovative Formen von Bürgerbeteiligung zu entwickeln und anzuwenden,³¹ und sieht den EVTZ als am besten geeignetes Laboratorium, um öffentliche Politiken auf transnationaler subnationaler Ebene zu entwickeln.³² Ein Blick in die konkrete Umsetzung zeigt jedoch durchgehend ein ernüchterndes Bild: partizipative Governance findet in der Praxis lediglich anhand einzelner Aktionen statt wie Job Days oder themenbezogener Informationsveranstaltungen, hingegen bleibt eine insti-

27 Juan-Manuel Trillo-Santamaría, »Cross-Border Regions: The Gap Between the Elite's Projects and the People's Awareness. Reflections from the Galicia-North Portugal Euroregion« (Journal of Borderland Studies 2/2014), 257ff.

28 Darunter wären consultation oder information zu verstehen.

29 Ulrich, »Institutionalizing« (Fn. 3), 21.

30 Ulrich, »Institutionalizing« (Fn. 3), 25.

31 Committee of the Regions, *Work Programme for Networks and Platforms for the European Groupings of Territorial Cooperation (EGTC)*, 2015, 4f. Vgl. Christian Gsodam und Alfonso A. Martínez, »New EU Rules for the EGTC: How the Committee of the Regions Shapes Territorial Cooperation in Europe«, in Alice Engl und Carolin Zwilling (Hrsg.), *Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC* (Eurac Book 63, 2014), 39ff (70).

32 Ulrich, »Institutionalizing« (Fn. 3), 26.

tionell verankerte kontinuierliche Mitentscheidung durch die Bürger weiterhin reine Theorie.

4. Abschließende Bewertung: Statt Teilnahme nur Teilhabe? Statt Teilnahme aber Teilhabe!

Letztlich lassen die skizzierten Beispiele nur einen Schluß zu: In grenzüberschreitenden Räumen wäre zwar theoretisch, nämlich durch die aufeinander abgestimmten Verfahren in jedem der Einzel-Rechtsräume oder der institutionellen Verankerung innerhalb eines EVTZ, auch echte Teilnahme an Entscheidungs- und Rechtssetzungsprozessen für den Bürger möglich, doch fehlt es bislang an der praktischen Umsetzung derart innovativer Wege.

Die Grenzüberschreitungen bieten sich derzeit jedoch erfolgreich als Laboratorium für Formen der Teilhabe an Entscheidungsprozessen an. Auf europäischer wie lokaler Ebene nimmt eine wachsende Zahl der Bevölkerung an sogenannten „participation“ oder „consultation“ Verfahren teil, um aktiv die Entscheidungsfindung in den für sie lokal bedeutenden Themenbereichen zu beeinflussen.³³ Die Arten der Teilhabe können sehr unterschiedlich ausgeprägt sein, von reiner Meinungsäußerung zu vorgegebenen Fragestellungen bis hin zu konstruktiven Vorschlägen bei Lösungsfindungsprozessen. Ebenso ist bei der Institutionalisierung des Verfahrens von einzelfallbezogenen bis hin zu komplex geregelten und wiederkehrenden Verfahren zu unterscheiden. Je komplexer die Verfahrensstruktur für eine grenzüberschreitende Teilhabe der Bürger gestaltet ist, so scheint wiederum zu gelten, desto besser und nachhaltiger funktioniert die Einbindung des Bürgers, was seinerseits einen ersten Schritt in Richtung einer grenzüberschreitenden Bürgergesellschaft darstellt.

Die Teilhabe in der Phase, die der eigentlichen Entscheidungsfindung vorangestellt wird, welche ihrerseits meist den repräsentativen Organen vorbehalten bleibt, ist dennoch ein erster Schritt in die richtige Richtung und sollte daher als Chance für eine umfassende transnationale partizipative Teilnahme gewertet werden.

33 Als Beispiele seien die Initiative „Europe Calling“ in der Region Aachen und Ostbelgien genannt. www.europecalling.nl, ebenso wie MOT und cross-border EU Citizens' Dialogue.

Herausgeber und Autoren

Elisabeth Alber, PhD, Forscherin am Eurac Research Institut für Vergleichende Föderalismusforschung in Bozen, Südtirol. Sie widmet sich Fragen der Bürgerbeteiligung in Mehrebenensystemen, Dezentralisierungsprozessen und territorialen Autonomien sowie der vergleichenden Föderalismusforschung mit Schwerpunkt auf intergouvernementale Beziehungen in multinationalen Staaten.

Carolyn Zwillig, Ass. iur., Koordinatorin und Forscherin am Eurac Research Institut für Vergleichende Föderalismusforschung in Bozen, Südtirol. Sie widmet sich Fragen der lokalen Autonomie, des italienischen Regionalstaates, des Europarechts und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Eva Maria Belser, Prof. Dr. iur., Inhaberin des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg sowie eines UNESCO Lehrstuhls für Demokratie und Menschenrechte, Ko-Direktorin des Instituts für Föderalismus und Mitglied der Direktion des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Sie lehrt und forscht im Bereich des schweizerischen und vergleichenden Verfassungsrechts.

Peter Bußjäger, Univ.-Prof. Dr., Professor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck, Direktor des Instituts für Föderalismus in Innsbruck, Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

Carmen Descamps, M.A., ist freiberufliche Projektleiterin und Forscherin. Zuvor war sie für die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Brüssel und Madrid als Projektleiterin Europa bzw. Mediterraner Dialog tätig sowie Research Fellow des European Liberal Forum. Als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik in Berlin hat sie zur Europäischen Bürgerinitiative sowie zu EU-Reformen geforscht. Ihre Forschungsinteressen umfassen Europäische Integration, Demokratie und Partizipation in der EU, europäische Parteiensysteme sowie deutsch-französische Beziehungen.

Annegret Eppler, Prof. Dr. habil., ist seit 2017 Professorin an der Fakultät I Rechts- und Kommunalwissenschaften sowie seit 2018 stellvertretende Gleichstellungsbeauftragte der Hochschule Kehl. Sie ist Inhaberin des Jean-Monnet-Lehrstuhls „Kommunen in der Europäischen Union“ und koordiniert den Forschungsbereich Europastudien.

- Anna Gamper**, Univ.-Prof. Dr., Professorin am Institut für öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck, Mitglied des Akademischen Senats und Koordinatorin des Forschungszentrums Föderalismus der Universität Innsbruck, Vorstandsmitglied des Österreichischen Juristentags, der Österreichischen Gesellschaft für Gesetzgebungslehre sowie der Euroregionalen Vereinigung für vergleichendes öffentliches Recht und Europarecht.
- Andreas Kiefer**, Dr. iur., seit 2010 Generalsekretär des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates. Davor war er als Leiter der Europaabteilung des Landes Salzburg und Gemeinsamer Ländervertreter auf Beamtenebene u.a. für die Vorbereitung der EU-Regierungskonferenzen, für die innerstaatliche Umsetzung des Subsidiaritätskontrollverfahrens nach dem Vertrag von Lissabon und für intergouvernementale Gremien des Europarates im Bereich der lokalen und regionalen Demokratie zuständig.
- Karl Kössler**, Dr. Mag., ist Forscher und Projektleiter am Eurac Research Institut für Vergleichende Föderalismusforschung in Bozen sowie als Vertreter Österreichs Mitglied der Expertengruppe des Europarats zur Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Unter anderem leitet er das EU-Horizon 2020-Projekt „Local Government and the Changing Urban-Rural Interplay (LoGov)“.
- Sabine Kropp**, Prof. Dr., Leiterin des Arbeitsbereichs Politisches System der BRD an der Freien Universität Berlin. Sie widmet sich v.a. Fragen der vergleichenden Föderalismus- und Koalitionsforschung. Ebenso forscht sie zu Fragen der Verwaltungspolitik sowie zur regionalen Politik Russlands.
- Olaf Leiß**, apl. Prof. Dr. für Europäische Studien am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Mitglied des Center for European Studies an der FSU Jena und des Kuratoriums des Collegium Europaeum Jenense.
- Melanie Plangger**, PhD, absolvierte das Doktoratsstudium der Politikwissenschaften an der Universität Innsbruck. Für ihre Dissertation „Moving Mountains to Brussels: how regions act within, shape and benefit from the EU macro-regional strategy for the Alpine region (EUSALP)“ erhielt sie den Föderalismus-Preis 2020. Aktuell ist sie als Verwaltungsangestellte im Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Südtirol, Europaregion und Außenbeziehungen tätig.
- Julian Plottka**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für europäische Politik an der Universität Passau sowie an der Professur für Europapolitik an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Er leitete u.a. die Forschungsprojekte „Study on the European Added Value of the European Citizens’ Initiative“ und „The Relaunch of Europe. Mapping Member State Reform Interests“. Seine Forschungsschwerpunkte sind das politische System der EU, dessen demokratische Legitimation, europäische Zivilgesellschaft, die Europäische Bürgerinitiative sowie die Außenbeziehungen der Union zu Zentralasien.
- Christoph Schramek**, Dr., Abteilung Umweltschutz, Amt der Tiroler Landesregierung, 2016-2020 Institutsassistent am Institut für Föderalismus in Innsbruck, 2013-2016 Projektmitarbeiter und Universitätsassistent am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck.

Wolf J. Schünemann, Prof. Dr., Inhaber einer Juniorprofessur für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt Politik und Internet an der Universität Hildesheim. Seine Forschungsinteressen liegen in den Feldern der internationalen Netzpolitik, der europäischen Integration sowie der vergleichenden Diskursforschung.

Teija Tiilikainen ist seit 2019 Direktorin des European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE). Früher war sie Direktorin des Finnish Institute of International Affairs (FIIA). Als Politikwissenschaftlerin spezialisierte sie sich auf Europastudien, insbesondere auf konzeptionelle Fragen zum politischen System der EU und ihrer Außenbeziehungen. Sie vertrat die finnische Regierung im Europäischen Konvent 2002-03 und fungierte als Staatssekretärin des finnischen Außenministeriums in 2007-08.

Jens Woelk, Prof. Dr., ist Inhaber des Euregio Lehrstuhls für Vergleichendes Verfassungsrechts an der Universität Trento, Senior Research Associate am Eurac Research Institut für Vergleichende Föderalismusforschung in Bozen und Mitglied des Ausschusses unabhängiger Experten des Europarates für die Charta der kommunalen Selbstverwaltung.

