

Minderheiten und Autonomien

Band 34

**eurac**  
research

Elisabeth Alber | Carolin Zwilling (Hrsg.)

# Von Government zu Governance

Direkte und deliberative Demokratie in  
europäischen Mehrebenensystemen



**Nomos**

**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](http://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-

## *Vorwort*

legte Partizipationsverfahren ab der Jahrtausendwende, jener Moment ab dem sich der Fokus der Wissenschaft zu deliberativen Beteiligungsmodellen 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 beteiligungszentrierter 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 beteiligungszentrierter Verfahren ist der Ausweg aus der Politikkrise; 2) Die Institutionalisierung beteiligungszentrierter Verfahren hat Auswirkungen auf das Demokratieverständnis eines politischen Systems; 3) Die Institutionalisierung beteiligungszentrierter Verfahren ist stark verknüpft mit sozio-ökonomischen Umbrüchen und Wertediskussionen; 4) Die Institutionalisierung beteiligungszentrierter Verfahren bedarf der Kontextsensibilität und Überwindung institutioneller Beharrungsmomente. Aus anwendungsorientierter Sicht kann der Band die große Fülle an Wertediskussionen zu Beteiligungskulturen und beteiligungszentrierten Verfahren zwar nicht im Detail erfassen, doch bietet er eine Bestandsaufnahme der verschiedenen „Beteiligungsfamilien“ 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 Beteiligungsinstrumente, sondern auch die Tatsache, dass deren Einordnung in die Literatur hinsichtlich der untersuchten politischen Systeme bzw. die Analyse von Begriffsdeutungen und Kontextsensibilität beteiligungszentrierter Verfahren kein Leichtes ist – weder aus Sicht der einzelnen Teildisziplinen in den Sozialwissenschaften, noch aus Sicht der einzelnen Systeme oder der Anwendung von Bürgerbeteiligungsmodellen 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.

*Vorwort*

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

