Abhandlungen

Cristina Fraenkel-Haeberle

Die Demokratie „demokratisieren“: Experimente der Bürgerbeteiligung in den italienischen Regionalgesetzen

Zusammenfassung
Die Zukunft der Demokratie ist seit einiger Zeit Gegenstand einer intensiven Diskussion. Zum Ausgleich der Mängel der repräsentativen Demokratie hat sich in den letzten Jahren auch in Italien neben den Instrumenten der Direktdemokratie ein „dritter Weg“ abgezeichnet. Es handelt sich um partizipatorische Demokratiemodelle, welche die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft vorsehen und auf Information, Konsens und Responsivität beruhen. Die Verfahren zur stärkeren Bürgerbeteiligung an der Willensbildung und Entscheidungsfindung sollen besser durchdachte Konzepte und eine Unterstützung der politischen Organe im Interesse des Allgemeinwohls zum Ergebnis haben. Diese Konzepte sind Gegenstand einiger in diesem Beitrag erläuterten Regionalgesetze.

Schlagworte: Bürgerbeteiligung, deliberative und assoziative Demokratiemodelle, Regionalgesetze, Bürgerhaushalte

Abstract
“Democratisation” of Democracy: Participatory Experiments in Italian Regional Laws
The future of democracy is intensively discussed. As compensation to the deficits of the traditional representative democracy in recent years, a third option has been identified beneath direct democracy.

It’s the case of deliberative and associative democracy which fosters the active participation of civil society to increase the consensus and acceptance of political decisions as well as the accountability of political acts. This new method of decision making is studied in this article. It is based on a number of new Italian regional laws, aiming to promote citizens‘ engagement through the submission of “participation projects”.

Key words: Associative and Deliberative Democracy, Participative Democracy, Citizens‘ Assemblies, Regional Laws

1. Einleitung

Zwei Jahrhunderte lang wurden vornehmlich politische Institutionen und die öffentliche Verwaltung mit dem sogenannten „öffentlichen Interesse“, dem Gemeinwohl in Verbindung gebracht. Man ging davon aus, dass die Privatpersonen eher den privaten Interessen − also dem individuellen Wohlergehen − nachgehen würden und betrachtete es daher als unerlässlich, den öffentlichen Stellen allein die Pflege des Gemeinwohls anzuvertrauen. „Dieses Schema ist inzwischen zu einfach geworden und die Gesellschaft zu komplex und kompliziert” (*Arena* 2011, S. X). Es zeichnet sich eine Überwindung des „gegensätzlichen Verhältnisses“ (*Masucci* 2010, S. 365) und des „bipolaren Paradigmas“ (*Arena*

2011, S. 26) zwischen Bürger und Verwaltung ab. Dies erfordert allerdings eine konvergierende Haltung beider Subjekte bei der Gemeinwohlpflege. So können in der Tat sowohl die öffentlichen Institutionen als auch die Privatbürger „öffentliche" Aufgaben wahrnehmen, da auch die Bürger im Dienst des Allgemeinwohls stehen können. (*Arena* 2011, S. 114). Umgekehrt hat sich die Überzeugung durchgesetzt, dass die Bürgerbeteiligung die Akzeptanz und Qualität der Entscheidungsfindung erhöhen kann, da die Regierungen aus der „Weisheit der Vielen" (*Surowiecki*, 2007) profitieren, wie auch aus dem *Memorandum on Transparency and Open Government* klar hervorgeht, das Präsident Obama gleich bei Regierungsantritt 2009 erlassen hat, (*Obama* 2009, S. 4685; vgl. *Seckelmann/Bauer* 2012, S. 327f.; *Beck/Ziekow* 2011; *Bertelsmann Stiftung* 1998; *Henneke* 2012*, S. 74; Mattei* 2011; *Pasquino* 2007; *Winkel* 2011, S. 381).

Insbesondere in Italien ist es durch die Verfassungsnovelle von 2001[1] zu einer Trendwende in diesem bipolaren Verhältnis gekommen. Durch den neugefassten Art. 118 Abs. 4 Verf. hat das Prinzip der „horizontalen Subsidiarität" Verfassungsrang erhalten (*Albanese* 2002, S. 51; *Cotturri* 2001; *Franzese* 2006; *Poggi* 2001). Danach fördern „der Staat, die Regionen, die Großstädte mit Sonderstatus und die Gemeinden die autonome Initiative von einzelnen Bürgern und von Bürgergruppen zur Durchführung von Tätigkeiten von Allgemeininteresse auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips". Die Norm zielt darauf ab, den Bürger vom einfachen Adressaten der Verwaltungstätigkeit in ein aktives Rechtssubjekt und einen Förderer von Tätigkeiten zugunsten der Allgemeinheit zu verwandeln. Es ist Aufgabe der Verwaltung, dem Bürger zu ermöglichen, allein, als auch durch freiwillige Vereinigungen, Aufgaben des Gemeinwohls zu erfüllen.

Durch diese Betonung der Inklusivität, bei der Entscheidungen nicht allein von der öffentlichen Hand getroffen werden, sondern auch Initiativen der Bewusstseinsbildung und Verantwortungsübernahme durch die Zivilgesellschaft von der öffentlichen Hand angeregt werden, übernehmen Verwaltung und Politik die Rolle eines „Katalysators" (*Ozzola* 2010, S. 213). Damit fördern sie eine Reaktion auf eine bestimmte Fragestellung und versuchen Konflikte und Engpässe in der Entscheidungsfindung zu beseitigen. 118 Abs. 4 Verf. bezieht sich auf die autonomen Initiativen der Bürger und überträgt ihnen in diesem Zusammenhang eine entsprechende Verantwortung. Er ist auch kennzeichnend für den Übergang von der Logik der Trennung zu jener der Kooperation und der Partizipation, von der Kultur des Misstrauens zu der des Vertrauens, die ebenfalls Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips sind.

Gleichzeitig zeichnet sich auch in Italien, das ursprünglich ein Zentralstaat war, ein Ausbau der vertikalen Subsidiarität ab, der ebenfalls durch die Verfassungsreform von 2001 eingeleitet wurde. Durch den neugefassten Art. 114 Abs. 1 Verf. wurde das Prinzip der territorialen Autonomie erheblich gestärkt. Danach besteht die Republik „aus Gemeinden, Provinzen, Großstädten mit Sonderstatus, Regionen und dem Staat". Somit ist ein Modell entstanden, das als „institutioneller Pluralismus auf Augenhöhe" bezeichnet wird (*Bombardelli* 2011, S. 22). Daher ist bei der Betrachtung der Machtverteilung auch im italienischen regionalstaatlichen System ein föderaler Ansatz angebracht. Demnach ist der Föderalismus nicht als Staatsform, sondern als Methode der territorialen Gliederung der Staatsgewalt zu sehen, welche den Mehrebenencharakter und die polyzentrische Verteilung der Entscheidungszentren bestimmt (*Bombardelli* 2011, S. 32).[2] In diesem Sinne verstanden kann Föderalismus mit Begriffen wie etwa Regionalismus, Autonomie, Dezentralisierung, Kooperation, Devolution, Differenzierung, Angemessenheit, Subsidiarität, Besonderheit/Sonderstatus, usw. gleichgesetzt werden (*Procaccini* 2010, S. 64). Aus

dieser Perspektive ist Föderalismus als eine Regierungsmethode zu betrachten, die auf der Dezentralisierung beruht und zu einem größeren politischen Pluralismus führt (*Procaccini* 2010, S. 74).

Der Staat allein verkörpert also nicht mehr die öffentliche Gewalt. Es findet eine Entwicklung statt, welche eine Gewährleistung der demokratischen Legitimation allein durch die Mechanismen der repräsentativen Demokratie zunehmend erschwert. Heutzutage besteht kein bipolares Verhältnis zwischen Bürger und Staat mehr, sondern ein Beziehungsnetzwerk: Die öffentliche Hand stelle daher keine Institution mehr dar, die „oben und zentral“ angesiedelt sei (*Bombardelli* 2001, S. 35).

2. Bürgerbeteiligung im Aufbruch: deliberative und assoziative Demokratiekonzepte

Allseits bekannt sind die partizipativen Verfahren, die in den Neunzigerjahren in Lateinamerika insbesondere in Porto Alegre in Brasilien eingeführt wurden. Sie verbreiteten sich dann auch in Europa, was als „Rückkehr der Karavellen” bezeichnet wurde (*Allegretti* 2010, S. 9). Durch die Übernahme kam es nicht zu einer hundertprozentigen Wiedergabe des ursprünglichen Modells, da nicht nur die Staatsform, sondern auch die soziopolitische Dynamik anders gelagert waren.

Diese Demokratiekonzepte haben sich in Ergänzung zu den Schemata der repräsentativen Demokratie entwickelt. Dabei unterscheidet man zwischen partizipativer und deliberativer Demokratie.

Die partizipative Demokratie entsteht aufgrund konkreter Erfahrungen in Südamerika. Sie betrifft hauptsächlich die Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen. Die deliberative Demokratie stammt hingegen aus dem angelsächsischen Kulturraum und ist theoretisch stärker differenziert. Es ist ein normatives Ideal der Demokratie, das auf der maximalen Inklusivität und auf einem Informationsaustausch beruht, für den der Ausdruck „démocratie technique“ geprägt wurde: Bei deliberativen Verfahren wird nicht der Experte, sondern der Bürger als Träger von Wissen aufgewertet (*Herzberg/Cuny* 2007, S. 7). Das Konzept der deliberativen Demokratie baut auf einer Theorie auf, die sehr stark auf die Beratung im Vorfeld der Entscheidungsfindung setzt. Das deliberative Moment wird als rationaler Prozess bezeichnet, der auf Bewusstseinsbildung und Überzeugung fußt. Somit soll eine Dialogkultur vorangetrieben werden, die das „Unterfutter“ der repräsentativen Demokratie darstellt (*Ruffert* 2005, S. 344 f). Partizipative Modelle zielen auf eine wirkungsvollere Einflussnahme auf Entscheidungen, deliberative Modelle setzen hingegen auf eine umfassende politische Diskussion (S*chmidt* 2010, S. 237).

Um den Anforderungen eines zunehmenden Pluralismus gerecht zu werden, wurde darüber hinaus das Konzept der assoziativen Demokratie übernommen, bei dem schwer organisierbare Interessen durch staatliche Unterstützung gefördert werden. Auf diese Weise kann Demokratie als Verhandlung zwischen Repräsentanten kollektiver Interessen, d.h. zwischen gewählten Vertretern des gesamten Volkes in Parlament und Regierung und Vertretern spezieller gesellschaftlicher Interessen, verwirklicht werden. Das normative Konzept der assoziativen Demokratie begründet damit die Institutionalisierung einer Verhandlungs- bzw. Konkordanzdemokratie (*Benz* 2005, S. 264). Es sieht vor, dass Entscheidungen nicht nach Mehrheitskriterien getroffen werden, sondern dass sie vielmehr auf ei-

nem Konsens und auf Verhandlungen zwischen den jeweiligen Interessensträgern beruhen. Zusammenfassend werden die neuen deliberativen und assoziativen Konzepte folgendermaßen unterschieden: Die deliberativen Konzepte zielen auf die Öffnung der fachlichen Diskussion für alle. Die assoziativen Konzepte beabsichtigen hingegen, aufgrund der jeweiligen Interessensgruppen „Arenen" mit maßgeblichen Mitentscheidungsbefugnissen zu bilden (*Sommermann* 2005, S. 206 f). Die Einbindung gesellschaftlicher Gruppen und die Aktivierung der Netzwerke der Zivilgesellschaft bergen erhebliche Chancen. Zwischen Bürger und Staat tragen Vereinigungen als „intermediäres Polster" dazu bei, den demokratischen Prozess zu beleben (*Ruffert*, 2005, S. 345). Durch assoziative und deliberative Verfahren soll die öffentliche Diskussion über brisante Fachfragen begünstigt und die Akzeptanz politischer Entscheidungen erhöht werden.

Von der italienischen Literatur wurden zwei Idealtypen der partizipativen Demokratie ermittelt (*Falcon* 2010, S. 81). Die eine Kategorie betrifft die Bürgerhaushalte, die normalerweise von kleineren Gemeinschaften erstellt werden. Bei diesen Verfahren werden nach dem System der Bürgerbeteiligung Entscheidungen getroffen, bei denen die Verteilung öffentlicher Ressourcen zur Diskussion steht. Es geht dabei um gemeinsame Interessen, die nicht *a priori* mit einer Konfliktsituation behaftet sind. Neben der Tätigkeit der Organe repräsentativer Demokratie (Bürgermeister, Stadträte, Gemeinderat) werden normalerweise in kleineren Gemeinden oder in den Stadtvierteln größerer Gemeinden die betroffenen Bürger befragt. In diesem Fall kann sich die Partizipation auch konkret als eine Art der Mitbestimmung erweisen: Es kann zu einer Delegation oder De-facto-Übertragung der Entscheidungskompetenz kommen.

Anders gelagert ist die Situation bei der zweiten Verfahrenskategorie, derjenigen der konfliktbeladenen Partizipation, die komplexe Projekte und größere Infrastruktureinrichtungen wie etwa Verkehrsflughäfen, Verbrennungsanlagen Hochgeschwindigkeitsstrecken oder Endlager für radioaktive Abfälle betrifft. Bei dieser Art von Beteiligung haben jene Bürger, die mit einem Vorhaben einverstanden sind, normalerweise kein großes Interesse an einer Teilnahme an der Diskussion. Wer sich an der Diskussion intensiv beteiligt, ist hingegen die Lokalbevölkerung, die sich von einem Vorhaben unmittelbar benachteiligt sieht, weswegen von einer „privatrechtlichen Vertretung" ihrer Interessen gesprochen wird (*Bilancia* 2011, S. 378). In diesem Fall ist die Partizipation eher entscheidungsvorbereitender Art. Die zwei Arten von Bürgerbeteiligung können auch folgendermaßen unterschieden werden: Die erstgenannte Kategorie hat einen „vorschlagenden" Charakter, die zweite, meistverbreitete Partizipationsform hingegen einen „korrigierenden, abwehrrechtlichen" Charakter (*Baldeschi* 2010, S. 161). Nicht selten sind beide Modelle miteinander verflochten.

Im Verhältnis zu diesen partizipativen Demokratieformen stellt die repräsentative Demokratie ein „einfacheres Modell" dar, da es einen Meinungspluralismus und eine aktive − allerdings verfassungsrechtlich legitimierte und ungelöste − Konfliktsituation, wie auch die Beachtung der Minderheitenrechte voraussetzt (*Bilancia* 2011, S. 378). Außerdem werden politische Entscheidungen von Subjekten getroffen, welche die Macht haben, diese umzusetzen. Nach dem Modell der repräsentativen Demokratie überträgt der einzelne Bürger die Entscheidungsmacht den gewählten Mandatsträgern, außer in Ausnahmesituationen, in denen er das Recht zur Entscheidungsfindung in der Form der Direktdemokratie ausüben kann. Ziel der Bürgerbeiteiligungsverfahren muss es daher sein, die gleiche Effektivität und Einfachheit anzustreben. Die partizipative Demokratie wird oft wegen der Verlangsamung der Entscheidungsprozesse, einer vermeintlichen Erhöhung

des Konfliktpotentials und der geringen Bevölkerungsbeteiligung kritisiert, wobei vergessen wird, dass die höheren Kosten einer partizipierten Entscheidung durch den geringeren Widerstand bei ihrer Umsetzung ausgeglichen werden können (*Cheli* 2010, S. 415 f; *Bin* 2011, S. 14).

In Italien wurden in den letzten Jahren mehrere Regionalgesetze verabschiedet, welche verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung eingeführt haben. Darunter fallen dasjenige der Region Kalabrien über die Vorwahlen[3] und über die partizipierte Raumordnung[4] und das Gesetz der Region Umbrien über die Direktdemokratie.[5] Besonders erfolgreich haben sich das Modell der Bürgerhaushalte in der Region Latium und das deliberative Verfahren in den Regionen Toskana und Emilia-Romagna erwiesen, auf die nachstehend eingegangen wird.

3. Der Fall der Bürgerhaushalte

Die ersten Versuche zur Verabschiedung eines Bürgerhaushalts in Italien sind jüngeren Datums. Besonders bekannt ist das im Jahre 2006[6] durch das Haushaltsrahmengesetz der Region Latium eingeführte Partizipationsverfahren. Durch diese Beteiligungsform sollte eine bessere Qualität der Entscheidungsfindung durch eine Miteinbeziehung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisationen und der Bürger erreicht werden (*Troisi/Buonocore* 2010, S. 264). Die daraufhin erlassene einschlägige Regionalverordnung[7] sieht drei verschiedene Ebenen der Bürgerbeteiligung vor: diejenige der Information über das finanzielle Planungsdokument und über den Haushalt; diejenige der Konsultation: Innerhalb von 30 Tagen ab der Informationserteilung können Interessenten dem Regionalamt für Wirtschaftsplanung Anmerkungen, Vorschläge und Anträge übermitteln, auf deren Grundlage ein „Bürgebeteiligungsdokument” (*documento della partecipazione*) erstellt wird; die dritte Ebene besteht aus der Rechenschaftslegung, bei der die Berücksichtigung der Ergebnisse des Partizipationsverfahrens bei der Entscheidungsfindung überprüft wird. Im Rahmen des Partizipationsverfahrens können insbesondere Vorschläge zur Verbesserung der Regionalpolitik durch Mittelumschichtung eingebracht werden.

Dieser Bürgerbeteiligungsversuch hat eine rasche Verbreitung erfahren. Gewinner der ersten Projektausschreibungen über den Beteiligungshaushalt im Jahre 2007 waren in Rom die Stadtviertel (*Municipi*) XI, XIII und XVII sowie die Gemeinden Frosinone, Monterotondo, Tivoli, Priverno, Sora. 114 Gemeinden haben die Ausschreibung gewonnen und 80 davon (eine Gemeinde von vier) das Bürgerbeteiligungsverfahren konkret durchgeführt. 2008 wurde ein „Partizipationsatlas” veröffentlicht, der die mehr oder weniger gelungenen Lösungen der Gebietskörperschaften wiedergibt. Somit vereint die Region Latium auch im nationalen und europäischen Vergleich eine sehr hohe Anzahl an Gemeinden mit einem Konzept zur Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen (*Troisi/Buonocore* 2010, S. 272).

Auch andere Gemeinden außerhalb der Region Latium, wie Grottammare, Pieve Emanuele, Arezzo, Modena und Reggio Emilia haben Experimente der Bürgerbeteiligung in Haushaltsfragen gestartet. Auch hier bestand die Herausforderung darin, die Bürger in einen komplexen Sachverhalt wie den der Haushaltsausarbeitung einzubeziehen und sie gleichzeitig darauf aufmerksam zu machen, dass sich hinter den Zahlen konkrete Dienstleistungen wie Straßen, Schulen, Spielplätze, Sozialdienste usw. verbergen (*Troisi/Buonocore* 2010, S. 279). All diese Versuchsverfahren über die Bürgerhaushalte haben

Folgendes gemeinsam: Es handelt sich um zyklische und strukturierte Verfahren von einer Dauer von einigen Monaten, welche aus verschiedenen Phasen bestehen: Anhörung der Bürger, Festlegung der Prioritäten durch Abstimmung, Bewertung der Machbarkeit der Vorschläge und Evaluation der Ergebnisse des Partizipationsverfahrens (*Canfoglia* 2010, S. 131). Bei den größeren Städten wie Arezzo, Modena und Reggio Emilia wird diese Form der Bürgerbeteiligung auf einen Teil des Gemeindegebiets beschränkt, da es unrealistisch erscheint, dieses Verfahren der „Nachbarschaftsdemokratie", das sich vornehmlich in Form von Versammlungen abspielt, auf eine größere Gemeinschaft auszudehnen (*Canfoglia* 2010, S. 137).

Es kommt nicht von ungefähr, dass viele Partizipationsprozesse Bürgerhaushalte betreffen. Die Bürgerbeteiligung bei der Verteilung von Ressourcen, die hauptsächlich aus Steuergeldern stammen, hat sowohl eine symbolische als auch eine praktische Bedeutung. Auf diese Weise wird zum einen die Möglichkeit der gemeinsamen Verwaltung eines kollektiven Vermögens geschaffen, zum anderen das Bewusstsein der Kosten kommunaler Aufgaben geschärft. Durch diese Beteiligungsversuche wird die partizipative Demokratie nicht als abstraktes Modell empfunden, sondern als Instrument der täglichen Praxis, das die gewählten Politiker dazu führen kann, ihre Rolle zu überdenken.

4. Experimente deliberativer Demokratie: die Gesetze der Region Toskana und Emilia Romagna

4.1 Die zwei Partizipationsarten im Gesetz der Region Toskana

Das Gesetz der Region Toskana[8] stellt in Italien die Ausarbeitung eines ersten organischen Normenwerks zur Durchsetzung der deliberativen Demokratie dar, das die Deliberation als politisches Recht der toskanischen Bürger institutionalisiert. Durch dieses Gesetz wird ein Versuch unternommen, einen institutionellen Rahmen und eine verfahrensmäßige Konkretisierung dieses Prozesses zu schaffen (*Floridia* 2010, S. 89). Das normative Modell der Region Toskana beruht auf dem Prinzip einer vertieften vorausgehenden Erörterung einer bestimmten politischen Entscheidung. Die öffentliche Diskussion über komplexe Fachfragen soll nach den Kriterien der Gleichheit, der Unparteilichkeit und der Gleichberechtigung stattfinden. Der Leitgedanke bezieht sich auf die „maximale Inklusivität": Alle Bürger, Ausländer und Staatenlose, die ihren Wohnsitz in der Region Toskana für Arbeits- und Studienzwecke haben, und alle von einer Entscheidung Betroffenen sind befugt, als Gleichberechtigte an der Diskussion teilzunehmen.[9] Dadurch wird die Bürgerbeteiligung auch zum Instrument der gesellschaftlichen Integration: Als vorrangig eingestuft werden jene Projekte, welche auf die Inklusion von bestimmten Problemgruppen abstellen, also sozial schwächere Menschen und Menschen mit Behinderung, oder die strukturschwache Gebiete betreffen bzw. die gleichberechtigte Teilnahme beider Geschlechter vorsehen.[10] Zur Projektdurchführung wird von der Regionalversammlung eine regionale unabhängige monokratische Behörde eingesetzt (*Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione*). Diese Behörde prüft die eingereichten Projekte, erlässt Leitlinien zur Durchführung der Partizipationsverfahren, bewertet das Ergebnis der durchgeführten Projekte und legt der Regionalversammlung einen Jahresbericht vor.[11]

Dabei werden zwei unterschiedliche Verfahren vom Gesetz unterschieden: Bei größeren Eingriffen mit voraussichtlich erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt, die Landschaft, die Wirtschaft und das Sozialwesen werden von der Regionalbehörde auf Anfrage der mit dem Projekt befassten Akteure, der Geldgeber, der betroffenen Lokalkörperschaften und einer gewissen Anzahl von Bürgern öffentliche Aussprachen (*débats publics*) nach französischem Vorbild organisiert.[12] Die unabhängige Behörde spielt dabei eine proaktive Rolle und berät die Antragsteller bei der inhaltlichen und methodologischen Ausarbeitung der Projekte. Gibt die Behörde dem Antrag auf Partizipation statt, so legt sie die Verfahrensdauer fest und bestimmt die Diskussionsphasen, so dass die höchstmögliche Information der betroffenen Bürger und die maximale Verfahrenstransparenz gewährleistet werden können.[13] Die Behörde bestimmt grundsätzlich die Bedingungen für die Zulassung der Projekte, die Prioritätensetzung und die Fördermodalitäten. Das Gesetz lässt im Sinne eines Versuchsvorhabens jede Möglichkeit offen. Aufgrund des Abschlussberichts des für das Projekt ernannten Verfahrensverantwortlichen beschließt die projektvorschlagende Einrichtung dann, ob sie von ihrem Vorhaben absieht, es ändert oder wie ursprünglich vorgesehen durchführt, wobei sie ihre Entscheidung ausführlich zu begründen hat.[14] Durch die Aufeinanderfolge von Information, Konsultation und Rechenschaftslegung entsteht somit ein Rechtfertigungsdruck, der die Responsivität der öffentlichen Entscheidungsträger fördern soll (*Floridia* 2010, S. 102).

Das zweite vom Gesetz vorgesehene Partizipationsverfahren wird hingegen in Fällen von geringerer Bedeutung eingeleitet, jedoch ebenfalls zur Beantragung der regionalen Förderung der unabhängigen Behörde vorgelegt. Diese Projekte können von einer Mindestanzahl von Bürgern, von Lokalkörperschaften und von Schulen eingebracht werden.[15] Zu diesem Zweck müssen die Lokalkörperschaften zuvor ein Einvernehmensprotokoll mit der Region unterschreiben, in dem sie die Grundsätze des Gesetzes und die darin vorgesehenen Verfahren freiwillig akzeptieren und sämtliche Verfahren einstellen, welche einer Entscheidung im partizipativen Wege vorgreifen oder diese vereiteln könnten.[16] Daher wurde diese Regelung als Ausdruck der „loyalen Zusammenarbeit“ zwischen der Region und den Lokalkörperschaften und zwischen den institutionellen und gesellschaftlichen Akteuren gewertet (*Stradella* 2008, S. 25).

Laut dem Gesetz der Region Toskana werden Partizipationsprojekte finanziert, deren Dauer, Gegenstand und Abwicklungsart genau definiert und die von einem neutralen und unparteilichen Beauftragten koordiniert werden.[17] Als Themen der Bürgerbeteiligung wurden bisher zu einem Drittel Raumordnungsprojekte, ferner Bürgerhaushalte, Infrastrukturen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, Fragen des Gesundheits- und Sozialwesens, der Lokalentwicklung und der Umweltpolitik gewählt (*Lewanski* 2010, S. 252).

Der experimentelle Charakter dieses Verfahrens wird durch eine „Sunset-clause“ betont, laut der das Gesetz Ende 2012 aufgehoben wird, sofern es nicht von der Regionalversammlung anhand der erzielten Ergebnisse gegebenenfalls in modifizierter Form bestätigt wird.[18]

4.2 Das Gesetz der Region Emilia Romagna und die Rolle des „Garantieexperten“

Auch das Gesetz der Region Emilia Romagna Nr. 3/2010[19] stützt sich auf die begrifflichen Instrumente der partizipativen Demokratie und der Konzertation. Zu den Prinzipien

des Gesetzes zählen eine Verbesserung der demokratischen Entscheidungsqualität, die Erhöhung des sozialen Zusammenhalts und der kollektiven Vertrauensbildung, die Reduzierung der Dauer und der Kosten der Entscheidungsprozesse durch die Förderung der Akzeptanz durch die Bevölkerung und die Nutzung der „diffusen" Sachkompetenz innerhalb einer Gemeinschaft.[20] Auch hier wird vom Prinzip der offenen Tür ausgegangen, wonach das Partizipationsverfahren für alle interessierten Bürger, Vereine und Unternehmen, die Adressaten eines Rechts- bzw. Verwaltungsakts der Region sind, zugänglich sein soll.[21] Dieses Gesetz sieht vor, dass die Region das Vorhaben finanziell und methodologisch unterstützt und eine ausreichende Information garantiert. Die Formen der Partizipation werden nicht genannt und können frei gewählt werden.

Partizipationsberechtigt sind „einzelne Bürger und Bürgervereinigungen" (*cittadini singoli e associati*),[22] welche die regionale Unterstützung zur Einleitung des Partizipationsprozesses beantragen können. Die Beteiligungsverfahren können auf Initiative der Region (der Regionalregierung und der Regionalversammlung), der Lokalkörperschaften (Provinzen bzw. Gemeinden) und von Stadtteilen eingeleitet werden. Sofern das Verfahren durch andere öffentliche und private Stellen beantragt wird (auch Ausländer mit Wohnsitz in der Region), ist das Einverständnis (*adesione*) der regionalen und lokalen Behörde erforderlich.[23] Die Einleitung eines Bürgerbeteiligungsprozesses setzt daher die förmliche Zustimmung der involvierten Behörde voraus. Wird diese nicht erteilt, kann ein Mediationsverfahren durch einen „Garantieexperten" (*tecnico di garanzia*) eingeleitet werden. Grundsätzlich wird daher ein offenes Verfahren vorgesehen, das „bottom-up" eingeleitet wird und dann durch die Zustimmung der zuständigen Körperschaft „top-down" korrigiert wird. Eine institutionelle Genehmigung durch die gewählten politischen Organe ist daher immer erforderlich (*Giancaglini* 2011, S. 229).

Laut dem Gesetz der Region Emilia Romagna ist der Partizipationsprozess darauf ausgerichtet, die höchstmögliche Information zu vermitteln und eine „organisierte Diskussion" voranzubringen. Gegenstand des Partizipationsprozesses ist ein bevorstehendes Projekt oder eine zu erlassende Bestimmung der Regionalversammlung. Das Ergebnis soll in ein „partizipatives Vorschlagsdokument" (*documento di proposta partecipata*) münden, das sich die betroffenen Einrichtungen in ihrer Beschlussfassung zu beachten verpflichten.[24] Der Gegenstand des Partizipationsprozesses ist umfassend und umschließt alle regionalen Politiken.

Das Verfahren ist komplex und wie folgt strukturiert: Jedes Jahr findet in der Regionalversammlung eine Sitzung statt, welche der Partizipation gewidmet ist und in der die Vorschläge der Regionalregierung angenommen und die Kriterien und Modalitäten für die Beitragsgewährung festgelegt werden.[25]

Dreh- und Angelpunkt des Partizipationsverfahrens ist der Garantieexperte, dessen Aufgabe in der Vorlage der notwendigen Dokumente, in der Prüfung der Projektanträge, in der methodologischen Beratung, in der Mediation zur Förderung der demokratischen Auseinandersetzung und in der Ausarbeitung von Leitlinien liegt.[26] Der Garantieexperte wird vom Präsidenten der Regionalversammlung ernannt und von einer „fachlichen Verbindungsstelle zu den Lokalautonomien" (*Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali*) unterstützt, der auch die Belange der Lokalkörperschaften vertretenden zwei Mitglieder angehören sollen. Hinzu kommt ferner auch ein von der Regionalregierung ernannter Beamte, der vor allem die Förderbeiträge und deren Abrechnung zu beaufsichtigen hat. Der Garantieexperte übernimmt den Vorsitz dieses Gremiums. Die Verbindungsstelle untersucht Best-Practice-Beispiele zum Thema der Partizipation und erarbeitet ent-

sprechende Empfehlungen und Berufsbildungsmaßnahmen für Angestellte der öffentlichen Verwaltung.[27]

Wird der Antrag auf Partizipation von der Regionalregierung genehmigt, so werden zwei weitere Gremien ins Leben gerufen. Es handelt sich um die Verhandlungsplattform (*tavolo della negoziazione*)[28] und den Lenkungsausschuss (*comitato di pilotaggio*).[29] Die Verhandlungsplattform besteht aus den wichtigsten organisierten Einrichtungen, die sich am Partizipationsprojekt interessiert gezeigt haben. Der Lenkungsausschluss wird aus Vertretern der Verhandlungsplattform mit der Aufgabe gebildet, den Diskussionsprozess zu leiten, zu moderieren und zu beaufsichtigen, sowie dessen Übereinstimmung mit dem vorgelegten Projekt zu prüfen. Er ist bei Finanzierungsanträgen von mehr als 20.000 Euro verpflichtend vorzusehen. Nach Abschluss des Projekts wird das Verfahren vom Garantieexperten angenommen und von der Regionalregierung genehmigt.

Somit spielt sich das Partizipationsverfahren auf fünf Ebenen ab: auf der Ebene der Regionalversammlung, der Regionalregierung, der fachlichen Koordinierungsstelle, des Garantieexperten und dann wieder der Regionalregierung (*Giancaglini* 2011, S. 240). Es wird also ein komplexer Verwaltungsapparat aufgebaut, der allerdings auch zu einer Verbürokratisierung eines sonst informellen Beratungs- und Meinungsbildungsprozessen führen kann. Auf diese Weise können „Pfadabhängigkeiten“ (*Schmidt* 2010, S. 499) entstehen, da die genaue Festlegung der Spielregeln zu einer Verzerrung des natürlichen Verlaufs des Partizipationsverfahrens führen kann.

4.3 Die zwei Regionalgesetze im Vergleich

Die beiden Gesetze der Region Toskana und Emilia Romagna weisen eine Gemeinsamkeit auf: Sie schaffen Instrumente des „Soft Law“, da sie finanzielle, fachliche und methodologische Anreizinstrumente bei inhaltlichen und verfahrensmäßigen Qualitätsanforderungen bereitstellen. Das Ziel dieser Gesetze besteht nicht darin, Partizipationsverfahren verpflichtend vorzuschreiben, sondern die Bedingungen festzulegen, zu denen die Region diese Verfahren fördert. Es werden von beiden Gesetzen jene Projekte „belohnt”, also als vorrangig eingestuft, welche neue demokratische Praktiken bei der Entscheidungsfindung experimentieren. Genau so offen ist die Art der Bürgerbeteiligung: Es ist kein bestimmtes Partizipationsmodell vorgesehen. Die Region soll nur „Beistand“ (*ausilio*) anbieten.

Die Partizipationsprozesse der Region Toskana und der Region Emilia-Romagna sind weder Verwaltungsverfahren noch standardisierte Prozesse: Sie erfordern jedes Mal die Erarbeitung eines eigenen Partizipationsprojekts. In beiden Fällen besteht die öffentliche Unterstützung in einer technischen Hilfe, in der Zertifizierung und in einem finanziellen Beitrag (*Mengozzi* 2011, S. 287).

Beide Partizipationsmodelle haben sich für das Prinzip der offenen Tür, d.h. der maximalen Bürgereinbindung entschieden. Es wurde im Unterschied zu anderen Partizipationsmodellen kein „Mikrokosmos” durch geschichtete Stichproben geschaffen, die z.B. nach dem Zufallsprinzip ausgewählt werden, sondern eine Beteiligungsform, die allen Bürgern offen steht (*Mengozzi* 2011, S. 259). Auch die Einreichung der Projekte erfolgt laufend, zumindest in der Region Emilia Romagna, während in der Region Toskana drei feste Termine pro Jahr festgelegt sind.

Die toskanische unabhängige Behörde und der Garantieexperte der Region Emilia-Romagna sind um eine gleichberechtigte Darlegung aller Standpunkte unter besonderer

Berücksichtigung gesellschaftlich benachteiligter Gruppen bemüht. Dabei ist festzustellen, dass die Region Toskana einen individualistischeren Ansatz vorzieht: Jeder Bürger oder Ausländer, der in der Region studiert, arbeitet oder wohnhaft ist, kann sich am deliberativen Prozess beteiligen. Die Region Emilia-Romagna setzt hingegen eher auf Personengruppen, Betriebe und Vereinigungen als Antragsteller.

Das Ergebnis des Partizipationsverfahrens ist rechtlich unverbindlich: Der Entscheidungsträger hat nur eine besondere Begründungspflicht im Falle von Entscheidungen, die vom Verfahrensausgang abweichen. Das Ziel des Beteiligungsverfahrens besteht grundsätzlich in einer umfassenden Informations- und Vermittlungstätigkeit durch Verhandlungen und unter Miteinbeziehung der beteiligten Akteure. Dieses Verfahren wurde daher als „hybrid" (*Giancaglini* 2011, S. 236) bezeichnet, da es auch die Merkmale eines assoziativen Konzepts in sich trägt: Es verbindet in der Tat das verhandelnde Element, bei dem Entscheidungen im Wesentlichen auf dem Konsens beruhen, mit dem Modell der deliberativen Demokratie und spricht sämtliche Akteure an, die ein wenn auch nur faktisches Interesse an der Entscheidung haben können. Beide Prozesse zielen auf eine verstärkte Akzeptanz politischer Entscheidungen. Es ist auch ein Mediationsverfahren vorgesehen, das allerdings in der Region Emilia Romagna nur bei Ablehnung eines Partizipationsprojekts eingeschaltet werden kann, während es in der Region Toskana bei verschiedenen Konfliktsituationen zum Zuge kommt.

In beiden Gesetzen ist die Festlegung der maximalen Verfahrensdauer (sechs Monate) darauf zurückzuführen, dass es sich dabei um eine Phase des Entscheidungsprozesses handelt, der kein unbestimmtes Ende haben darf. Soll doch die Förderung der Partizipation mit der Vereinfachung öffentlicher Verfahren in Einklang gebracht werden und diese nicht zusätzlich belasten, sondern eine „höhere Qualität" der Entscheidungsfindung herbeiführen.[30]

Die Partizipationspolitik soll sich in dreifacher Hinsicht als vorteilhaft erweisen: Einerseits soll sie besser informiertere, gemeinwohlorientierte und engagierte Bürger anstreben; andererseits soll die Politik mit einer verstärkten Effektivität und Stabilität der Entscheidungen rechnen können und verantwortungsbewusster werden; außerdem sollen sich durch diesen Prozess kognitive Vorteile ergeben, was zu einer Verbesserung der Entscheidungsfindung durch die Berücksichtigung innovativer und effektiver Lösungen führen soll (*Lewanski* 2010, S. 254).

5. Schlussfolgerungen: Die moderne Demokratie zwischen deliberativen und assoziativen Konzepten

Das Wort „*deliberation*" wurde aus dem Englischen übernommen und setzt sich zum Ziel, einen informierten Konsens durch Dialog und Diskussion zu schaffen. Es wurde die lateinische Abstammung dieses Wortes mit „*libra*" identifiziert − also mit einer Waage, durch welche die Pros und Kontras einer Entscheidung abgewogen werden (*Lewanski* 2010, S. 255). Partizipative und deliberative Demokratieformen sind die jüngsten Erfahrungen in der langen „Reise der Demokratie" (*Bifulco* 2010, S. 65). Die Betonung der deliberativen Demokratie kann als Reaktion auf die Politikverdrossenheit, die Krise der Parteien und die umgreifende politische Apathie angesehen werden. Der Gesetzgeber versucht auf diese Weise, gewisse Schwächen der repräsentativen Demokratie auszuglei-

chen, wie z. B. Entscheidungsfindung nach dem reinen Mehrheitsprinzip, längere Zeitspannen zwischen einer Wahl und einer anderen und die „Komplexitätsprobleme“ (*Schmidt* 2010, S. 499) der Demokratie, welche eine Einbeziehung des Fachwissens verschiedener Akteure erfordern.

Die deliberative Demokratie zielt nicht auf die unmittelbare Entscheidungsfindung, sondern vielmehr auf die Schaffung eines sogenannten „uomo situato“ (kontextgebundenen Menschen), eines Bürgers, der nicht abstrakt als Wähler oder als Abstimmender betrachtet wird, sondern bei dem auch Gefühle und Emotionen eine wichtige Rolle spielen (*Falcon* 2010, S. 80). Die Kontextualisierung der Entscheidungen und ihrer emotionalen Komponente sind bei komplexen Verfahren besonders wichtig. Sind doch in diesem Fall mehrere Akteure involviert und die betroffenen Interessen stark differenziert. So entstehen oft verschiedene Ebenen der Rechtsetzung und unterschiedliche Lösungen, bei denen die gefassten Beschlüsse möglicherweise eine Auswirkung auf andere Entscheidungen (z. B. Raumordnungspläne, große Infrastrukturvorhaben, Umweltverträglichkeitsprüfungen) haben.

Ziel und Zweck der Partizipation ist es, zur gesellschaftlichen Akzeptanz eines Vorhabens beizutragen. In den in dieser Untersuchung analysierten Regionalgesetzen erscheinen das Modell der zur Rationalität der Entscheidungsfindung beitragenden partizipativen Demokratie und das Modell der auf dem Verhandlungsprinzip beruhenden assoziativen Demokratie miteinander verflochten: Auch in der deliberativen Demokratie sind Verhandlungen und Abstimmungen kein „Tabuthema“ (*Mengozzi* 2011, S. 259), sondern manchmal die einzig praktikable Lösung in Situationen, in denen der Konsens sonst nicht zustande kommen würde. Aus einem deliberativen Prozess erhofft man sich eine Mehrheit besserer Qualität als diejenige, die in einem rein aggregativen Wege entsteht. Beide Optionen sollten daher nicht getrennt betrachtet werden: Die Partizipation kann nicht als „Surrogat der Demokratie” (*Cassese* 2007, S .15) angesehen werden. Es ist notwendig, eine klare Unterscheidung zwischen Vorschlagsrecht, Erörterung der verschiedenen Alternativen und konkreter Vermittlung der Interessen zu treffen: So sollte die partizipative Demokratie eine integrative und ausgleichende Funktion zur repräsentativen Demokratie haben und wird oft durch die korrektiven Elemente der assoziativen Demokratie ergänzt.

Als besonders bedeutend wird dabei das „deliberative Setting” (*Canfoglia* 2010, S. 139) angesehen, da der Gedankenaustausch dazu neigt, sich auf vertikaler Ebene (zwischen Bürger und Verwaltung) abzuspielen, wohingegen das Verfahren insbesondere darauf ausgerichtet sein sollte, den horizontalen Austausch zwischen den Bürgern also („Bürger-Bürger-Debatten“ statt „Staat-Bürger-Dialoge“ vgl. *Hill* 2011, S. 279) anzuregen. Es soll außerdem versucht werden, den deliberativen Prozess so zu steuern, dass keine alternativen Pfade zu den traditionellen Entscheidungsprozessen entstehen. Das erfordert eine aktive Einbeziehung der politischen Organe in das Gespräch. Auf diese Weise kann diese Form der Bürgerbeteiligung zum normalen politischen Instrument der lokalen Governance werden, das auf eine Erhebung der Bedürfnisse der Lokalbevölkerung und auf eine Festlegung von Prioritäten ausgerichtet ist und dann die Bürgerforderungen in öffentliche Entscheidungen ummünzt (*Hill* 2011, S. 140).

Durch die Partizipationsgesetze soll ein Modell der mitgetragenen Verwaltung vermittelt werden, welche das Wort „Kommunikation“ im etymologischen Sinne von „cum munus“, also gemeinsame Verrichtung einer Aufgabe versteht (*Arena* 2011, S. 88). In diesem Sinne ist es das Ziel des Gesetzes Nr. 69/2007 der Region Toskana, eine Kommunikationspolitik zwischen Behörden und Bürgern auf Augenhöhe zur Überwindung von Informationsasymmetrien zu betreiben. Das Ziel der Schaffung einer gemeinsamen In-

formationsgrundlage ist auch im Hinblick auf die Vermittlung fachlicher Informationen ein Hauptanliegen des Gesetzgebers gewesen (*Ozzola* 2010, S. 236).

Insbesondere beim Gesetz der Region Emilia-Romagna stellt sich die Frage, ob die Politik oder die Bürger die Hauptakteure der Partizipation sein sollen, da die Absegnung der eingereichten Partizipationsprojekte durch die politischen Entscheidungsträger eine Voraussetzung für deren Realisierung darstellt. Damit verbunden ist das Problem der Resilienz demokratischer Systeme bei einer Veränderung des bürgerschaftlichen Verständnisses, da viele Politiker und Beamten mit dem bipolaren Paradigma durchaus einverstanden sind und sich nur wünschen, dass die Bürger passiv und in einer untergeordneten Stellung verbleiben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Erfolg der Bürgerbeteiligungssysteme vornehmlich in der Selbstbeschränkung der Vertretungsorgane liegt. Nur so kann die Partizipation transparente Entscheidungswege und eine bessere Qualität bei der Beschlussfassung garantieren. Andererseits ist immer kritisch zu hinterfragen, ob die Hauptakteure der Partizipation die politischen Entscheidungsträger oder die Bürger sind, was dann auch einen Einfluss auf die Verantwortungszurechnung bei den Bürgerbeteiligungsprozessen hat (*Antonelli* 2011, S. 73).

Bei der partizipativen Demokratie kommt das Faktische vor dem Recht. Zunächst haben sich informelle Praktiken verbreitet, dann wurden die Partizipationsprozesse − wie in den italienischen Regionalgesetzen − verrechtlicht, da man berechtigterweise von der Überzeugung ausging, dass ein Regelungsdefizit nur Rechtsunsicherheit schaffen würde. Die Kodifizierung der Bürgerbeteiligungsverfahren soll einerseits durch eine Festlegung der Spielregeln gerechtere und transparentere Prozesse ermöglichen, andererseits kann sie die Gefahr der übertriebenen Versteifung und Überreglementierung heraufbeschwören. Bei den erläuterten Gesetzestexten könnte sich dieses Problem konkret stellen. Andererseits wurde dabei auf den korrekten Verlauf der Diskussion geachtet, die nicht durch Interessenvertretungen einseitig monopolisiert werden darf. Ferner wurde der Zeitfaktor durch eine genaue Terminfestlegung berücksichtigt, damit das Entscheidungsverfahren straff und zügig gestaltet werden kann und sich nicht übermäßig in die Länge zieht. Der von den beiden Gesetzen der Region Toskana und Emilia Romagna vorgesehene Prozess ist klar strukturiert und geregelt. Jedoch liegt immer noch die Letztentscheidungsbefugnis bei der Politik: Es handelt sich hierbei um ein zweistufiges Verfahren, da die Bürgerbeteiligung nicht unmittelbar zu einem „Endprodukt", sondern zu einem „Zwischenprodukt" in Form von Anregungen und Denkanstößen führen soll (*Klages/Daramus/Masser* 2008, S. 37). Sie dient der Beratung und Entscheidungsvorbereitung und ist selten ein Mitbestimmungsinstrument, was dem *empowerment* der Bürger Grenzen setzt.

Durch diese Gesetzte soll eine Kultur des *débat public* und der informierten Teilnahmebereitschaft verbreitet werden. Somit könnte das „rousseauische Paradoxon" (*Mengozzi* 2011, S. 271) entkräftet werden, laut dem es sinnlos sei, Menschen an der Beschlussfassung über Gemeinwohlfragen zu beteiligen, wenn ihnen die relevante Sachkompetenz fehlt. Andererseits könnte man ebenfalls mit Rousseau behaupten, dass die repräsentative Demokratie eine *contradictio in adiecto* darstellt, da Demokratie als unabtretbare „volonté générale" eine direkte Bürgerbeteiligung stets voraussetzt. In diesem Sinne kann die Teilung der Gemeinwohlverantwortung als „teilweise Rückgabe der Souveränität" betrachtet werden (*Hill* 2011 S. 376), bei der sich der eher auf die Privatsphäre konzentrierte *Bourgeois* in einen *Citoyen* verwandelt, der einen Beitrag zum allgemeinen Wohlergehen zu leisten bereit ist (*Rauschning* 2011, S. 351). Die Kraft der Bürgerbeteiligungsprozesse wird in der Mobilisierung der Zivilgesellschaft gesehen. Auf diese Weise kann die Bür-

gerbeteiligung zur „Demokratieschule” (*Pabusa* 2011, S. 382) werden, sie kann einen erzieherischen Wert haben und das Bürgerengagement fördern.

Anmerkungen

1 Legge Costituzionale/Verfassungsänderndes Gesetz Nr. 3 v. 18.10.2001, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana — G.U./Italienisches Amtsblatt Nr. 248 v. 24.10.2001.
2 So die mehrheitliche italienische Lehre (vgl. *Reposo* 2005, S. 74; *Barbera/Fusaro* 2001, S. 182 f).
3 Legge Regione Calabria v. 17.8.2009 Nr. 25, „Norme per lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione di candidati all'elezione di presidente della Giunta regionale“ (BUR Calabria v. 17.8.2009 Nr. 15).
4 Legge regionale della Calabria v. 16.4.2002 Nr. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria, geändert durch das Regionalgesetz v. 24.11.2006 Nr. 14, BUR Calabria v. 1.12.2006 Nr. 22).
5 Legge Regione Umbria v. 16.2.2010 Nr. 14 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali — Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione), B.U.R. Umbria v. 24.02.2010 Nr. 9.
6 Legge Regione Lazio v. 28.4.2006 Nr. 4 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2006), B.U.R. Lazio v. 29.4.2006 Nr. 5.
7 Regolamento regionale della Regione Lazio v. 28.6.2006 Nr. 4 (Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio della Regione), BUR Lazio v. 30. Juni 2006, Nr. 18.
8 Legge Regione Toscana v. 27.12.2007 Nr. 69 (*Norme sulla promozione della partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali*), B.U.R. Toscana v. 3.1.2008 Nr. 1.
9 Art. 2 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
10 Art. 16 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
11 Art. 5 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
12 Art. 7 und 8 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
13 Art. 9 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
14 Art. 9 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007 (vgl. *Beraud* 2010, S. 387 ff).
15 Art. 14 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
16 Art. 18 Gesetz Region Toskana Nr. 69/2007.
17 Art. 15 Gesetz Region Toskana 69/2007.
18 Art. 26 Gesetz Region Toskana Nr.69/2007.
19 Legge Regionale Emilia Romagna v. 9.2.2010 Nr. 3 (*Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*), B.U.R. Regione Emilia-Romagna v. 9.2.2010 Nr. 18.
20 Art. 1 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
21 Art. 3 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
22 Art. 4 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
23 Art. 5 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
24 Art. 10 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
25 Art. 6 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
26 Art. 8 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
27 Art. 7 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
28 Art. 13 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
29 Art. 14 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.
30 Art. 1 Abs. 3 Gesetz Emilia Romagna Nr. 3/2010.

Literatur

Albanese, Alessandra, 2002: Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici, in: Dir. Pubbl., 1, S. 51-84.

Allegretti, Umberto, 2010: Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia, in: *ders*. (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 5-46.

Antonelli, Vincenzo, 2001: Le nuove forme di democrazia partecipativa tra fatto e diritto, in: *Arena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo, Padova: Cedam, S. 73-86.

Arena, Gregorio, 2011: Cittadini attivi, 2 Aufl., Lecce: Laterza.

A*rena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), 2011: Per governare insieme – Il federalismo come metodo, Padova: Cedam.

Baldeschi, Paolo, 2010: Insegnamenti di un caso di democrazia partecipativa nel governo del territorio: l'insediamento turistico di Castelfafi, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 161-174.

Barbera, Augusto/Fusaro, Carlo, 2001: Corso di diritto pubblico, Bologna: Il Mulino.

Bauer, Hartmut/Huber, Peter M./Sommermann, Karl-Peter (Hrsg.), 2005: Demokratie in Europa, Tübingen: Mohr Seibeck.

Beck, Kurt/Ziekow, Jan (Hrsg.), 2011: Mehr Bürgerbeteiligung wagen – Wege zur Vitalisierung der Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag.

Benz, Arthur, 2005: Politikwissenschaftliche Diskurse über demokratisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem, in: *Bauer, Hartmut/Huber, Peter/Sommermann, Karl-Peter* (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 253-280.

Beraud, Jean François, 2010: Il caso della Francia: la Commission nationale du débat public, in: *Valastro, Alessandra* (Hrsg.), Le regole della democrazia partecipativa, Napoli: Jovene, S. 387-395.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 1998: Demokratie neu denken – Verfassungspolitik und Regierungsfähigkeit in Deutschland, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

Bifulco, Raffaele, 2010: Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 65-77.

Bilancia, Francesco, 2011: Conclusioni, in: *Arena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo, Padova: Cedam, S. 378-391.

Bin, Roberto, 2011: Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto, in: *Arena, Gregorio/ Cortese, Fulvio* (Hrsg.), Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo, Padova: Cedam, S. 3-15.

Bombardelli, Marco, 2011: Democrazia partecipativa e assetto democratico dell'organizzazione amministrativa, in: *Arena, Gregorio/Cortese, Fulvio* (Hrsg.), Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo, Padova: Cedam, S. 17-40.

Canfoglia, Valter, 2010: Cicli procedurali dei bilanci partecipativi: alcuni esempi italiani, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 129-141.

Cassese, Sabino, 2007: La partecipazione del privato alle decisioni pubbliche, in: Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1, S. 3-42.

Cheli, Enzo, 2010, Note conclusive, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 415-416.

Ciancaglini, Marco, 2011: Tra democrazia partecipativa e concertazione, in: Istituzioni del Federalismo, 2, S. 215-254.

Cotturri, Giuseppe, 2001: Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia, Roma: Carocci.

Falcon Giandomenico, 2010: „L'uomo situato". Due idealtipi di democrazia partecipativa?, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 79-84.

Floridia, Antonio, 2010: Idee e modelli di partecipazione, il caso della legge toscana, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 89-108.

Franzese, Lucio, 2006: Ordine economico e ordinamento giuridico. La sussidiarietà delle istituzioni, Padova: Cedam.

Giancaglini, Marco, 2011: Tra democrazia participativa e concertazione, la legge regionale 3/2010 dell'Emilia Romagna, in: Istituzioni del Federalismo, 2, S. 215-253.

Henneke, Hans Günter, 2012: Wutbürger als Standortfaktor? Bürgerschaftliche Aktivierung und effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Der Landkreis, 3, S. 74-85.

Herzberg, Carsten/Cuny, Cécile, 2007: Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen, Berlin: Hans Böckler Stiftung.

Hill, Hermann (Hrsg.), 2010: Bürgerbeteiligung – Analysen und Praxisbeispiele, Baden-Baden: Nomos.

Hill, Hermann, 2011: Integriertes Staatshandeln – Brauchen wir einen neuen Politik- und Verwaltungsstil?, in: *Schliesky, Utz/Ernst, Christian/Schulz, Sönke E.* (Hrsg.), Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, Heidelberg: Müller, S. 365-380.

Klages, Helmut/Daramus, Carmen/Masser, Kai, 2008: Bürgerbeteiligung durch locale Bürgerpanels – Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler Partizipation, Berlin: edition sigma.

Lewanski, Rodolfo, Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 241-262.

Masucci, Alfonso, 2010: Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 357-372.

Mattei, Ugo, 2011: Beni comuni, Lecce: Laterza.

Mengozzi, Alessandro, 2011: Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto, in: Istituzioni del Federalismo, 2, S. 255-295.

Obama, Barack, 2009: Transparency and Open Government, Memorandum of January 21, 2009, Federal Register, Vol. 74, Nr. 15.

Ozzola, Filippo, 2010: Partecipazione, asimmetrie informative e comunicazione pubblica, in: *Valastro, Alessandra* (Hrsg.), Le regole della democrazia partecipativa, Napoli: Jovene, S. 209-238.

Pasquino, Gianfranco (Hrsg.), 2007: Strumenti della democrazia, Bologna: Il Mulino.

Poggi, Annamaria, 2001: Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, Milano: Giuffré Editore.

Procaccini, Margherita Maria, 2010: Partecipazione e Federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo, in: *Valastro, Alessandra* (Hrsg.), Le regole della democrazia partecipativa, Napoli: Jovene, S. 57-80.

Pubusa, Andrea, 2010: Le difficoltà della democrazia rappresentativa in un'età del populismo, in: *Allegretti Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 373-382.

Rauschning, Dietrich, 2011: Vom Sinn der repräsentativen Demokratie, in: *Schliesky, Utz/Ernst, Christian/Schulz, Sönke E.* (Hrsg.), Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, Heidelberg: Müller, S. 329-353.

Reposo, Antonio, 2005: Profili dello Stato autonomico, Torino; Giappichelli.

Ruffert, Matthias, 2005: Demokratie und Governance, in: *Bauer, Hartmut/Huber, Peter/Sommermann Karl-Peter* (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 319-348.

Schielsky, Utz/Ernst, Christian/Schulz, Sönke E. (Hrsg.), 2011: Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa: Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig, Heidelberg: Müller.

Schmidt, Manfred G., 2010: Demokratietheorien. Eine Einführung, 5. Aufl., Wiesbaden: Springer.

Seckelmann, Margrit/Bauer, Christian, 2012: Open Government, Liquid Democracy, e-Democracy und Legitimation: Zur politischen Willensbildung im Zeichen des Web 2.0, in: *Hill, Hermann/ Schliesky, Utz* (Hrsg.), Die Vermessung des virtuellen Raums. E-Votum des Rechts- und Verwaltungssystems III, Baden-Baden: Nomos, S. 327-345.

Stradella, Elettra, 2008: Partecipazione e deliberazione: un'evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007, in: Osservatorio delle fonti, 3, S. 1-29.

Surowiecki, James, 2007: Die Weisheit der Vielen, München: Goldmann.

Troisi, Riccardo/Buonocore, Mauro, 2010: Il Lazio: un laboratorio di processi partecipativi, in: *Allegretti, Umberto* (Hrsg.), Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze: Firenze University Press, S. 263-276.

Valastro, Alessandra (Hrsg.), 2010: Le regole della democrazia partecipativa, Napoli: Jovene.

Winkel, Olaf, 2011: Bürgerpartizipation — Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government, in: dms – der modene staat, 2/2011, S. 381-402.

Anschrift der Autorin:
Priv.-Doz. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle, Forschungsreferentin, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Freiherr-vom-Stein-Str. 2, 67324 Speyer
E-Mail: fraenkel-haeberle@foev-speyer.de