

Thomas Benedikter

Gaspedal und Bremse

Direkte Demokratie in Südtirol

Thomas Benedikter

Gaspedal und Bremse

Direkte Demokratie in Südtirol

Gaspedal und Bremse

Die Geschichte hat gezeigt, dass Demokratie über das bloße Wählen von Abgeordneten und Räten hinausgehen muss, wenn sie vollständig sein will. Direkte Demokratie ist keine Alternative, sondern eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Sind Volksabstimmungen geeignet, die Bürgerbeteiligung an der Politik auszubauen und Entscheidungen gegen den Bürgerwillen zu verhindern?

Mit den Hauptinstrumenten der direkten Demokratie haben Bürger und Bürgerinnen ein Gaspedal – die Volksinitiative – und eine Bremse – das bestätigende Referendum – zur Hand, um sich direkt in die Politik einzubringen. Damit kann sich der Souverän die Macht zurückholen, über einzelne Sachfragen von besonderer Bedeutung selbst zu entscheiden. Welche Möglichkeiten bieten diese relativ einfachen Verfahren, wie wirken sie sich auf die politische Kultur aus?

In Südtirol wird seit 20 Jahren über direkte Demokratie diskutiert, doch ist noch keine brauchbare Regelung auf Landesebene zustande gekommen. Das Werk erläutert in kompakter Form Verfahren und Regeln, Wirkungsweise und Akteure der direkten Demokratie, geht auf Einwände gegen Volksabstimmungen ein und zeigt Möglichkeiten zur besseren Regelung dieser Rechte mit Bezug auf Südtirol auf.

Thomas Benedikter

Gaspedal und Bremse

Direkte Demokratie in Südtirol

Bozen, Juni 2020
2. aktualisierte Auflage
© Copyright POLITIS

Herausgeber: POLITIS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
Weinstr. 60, 39057 Eppan,
Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it
Verlag: ARCA
ISBN: 978-88-88203-44-7

Idee, Texte und Neubearbeitung: Thomas Benedikter

Lektorat: Prisca Prugger

Grafik 3: Harald Knoflach

Layout und Grafiken: Hanna Battisti

Cover: Foto von Erich Kofler Fuchsberg, Bearbeitung und Gestaltung Hanna Battisti

Fotos: POLITIS, Marlies Gasser, Klaus Vontavon, Initiative für mehr Demokratie, Verein Hollawint (Mals), Erich Kofler Fuchsberg, WIKIMEDIA Commons, Aktionsgemeinschaft Reischach, Zukunftsbüro Vorarlberg, Gemeinde Capannori, Thomas Benedikter

Druck: ESPERIA Lavis (TN)

© Das Copyright dieser Publikation unterliegt den Bestimmungen des Creative Commons License "Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5".

Es steht allen frei, dieses Werk unter folgenden Bedingungen zu verbreiten und wiederzugeben:

* Angabe des Autors in der oben angegebenen Form.

* Nicht kommerzielle Verwendung: dieses Werk darf nicht für Gewinnzwecke verwertet werden.

* Keine transformierte Verwertung: dieses Werk darf nicht in abgeänderter Form oder in Varianten herausgebracht werden.

* Für jede Verwendung und Verbreitung müssen gegenüber Dritten die Bedingungen der Creative Commons License klar gestellt werden. Mit Einverständnis des Copyright-Inhabers kann jede der genannten Bedingungen aufgehoben werden.

Weitere Informationen unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

Dank

Ein besonderer Dank geht an alle Experten und Politiker, die uns im Rahmen dieser Arbeit Interviews gewährt haben, insbesondere an SVP-Obmann Philipp Achammer und an den Koordinator der INITIATIVE FÜR MEHR DEMOKRATIE, Stephan Lausch. Unseren Dank sprechen wir aus der Autonomen Region Trentino-Südtirol für den Druckkostenzuschuss sowie der Stiftung Südtirol Sparkasse für die finanzielle Unterstützung. Außerdem geht ein ganz herzlicher Dank an Prisca Prugger fürs Lektorat, an Armin Bernhard für die Beratung, an alle, die uns Fotos zur Verfügung gestellt haben, sowie an Hanna Battisti fürs Layout und die Gesamtgestaltung.

Hinweis

Wir legen größten Wert auf geschlechts-spezifische Gleichbehandlung. Nur zur besseren Lesbarkeit ist auf die durchgehende Nennung beider Geschlechter verzichtet worden. Die wesentlichen unter das Gendering fallenden Ausdrücke werden abwechselnd nach Geschlecht verwendet.



1	Ein Blick in die Geschichte der Demokratie in Tirol	7
2	Bürgerinnen und Bürger als Souveräne Direkte Demokratie: Ergänzung der repräsentativen Demokratie	12
3	Ein Vetorecht für die Bürgerschaft: das Referendum	21
4	Bürger und Bürgerinnen geben sich Gesetze: die Volksinitiative	26
5	Das Design der direkten Demokratie Gute Regeln sind für die Anwendbarkeit entscheidend	30
6	Wer spielt mit? Die Akteure der direkten Demokratie	37
7	Was leistet die direkte Demokratie? Qualität und Wirksamkeit der Bürgerbeteiligung	44
8	Direkte Demokratie: eine Entmachtung der Politiker? Pro und Contra Volksabstimmungen	52
9	Die Schweiz – Mutterland der direkten Demokratie Sind die Volksrechte nach Schweizer Muster auf Südtirol übertragbar?	62
10	Die unendliche Geschichte 23 Jahre Tauziehen um die direkte Demokratie in Südtirol	70
11	Die Instrumente direkter Demokratie in Südtirol heute Die SVP und die direkte Demokratie – Ein Gespräch mit SVP-Obmann Philipp Achammer	79
12	Tyrannie der Mehrheit? Direkte Demokratie in mehrsprachigen Gebieten	87
13	Direkte Demokratie und Grundgesetze Mitbestimmung der Bürger bei Autonomiestatut und Gemeindefestsetzungen Der Autonomiekonvent	91
14	Über die öffentlichen Finanzen abstimmen? Direkte Demokratie dämpft Ausgaben und begrenzt Schulden	100
15	Auf dem Weg zu mehr direkter Mitbestimmung? Kleines Lexikon der direkten Demokratie Literatur und Internetquellen Der Autor - Der Herausgeber	105 111 116 122

Verzeichnis der Tabellen

- Tab.1 Volksabstimmungen auf nationaler Ebene weltweit 1793-2010
- Tab.2 Die Formen von Volksabstimmung (direkte Demokratie)
- Tab.3 Volksabstimmungen in den Schweizer Kantonen – Eckdaten
- Tab.4 Themen der eidgenössischen Volksabstimmungen - 1971-2012
- Tab.5 Ein echt repräsentativer und wirksamer Autonomiekonvent

Verzeichnis der Grafiken

- Grafik 1 Der Stammbaum der direkten Demokratie
- Grafik 2 Das Referendum
- Grafik 3 Die drei Bereiche der Bürgerbeteiligung in der Demokratie
- Grafik 4 Die Volksinitiative
- Grafik 5 Bürgerfreundliche Grundregeln der direkten Demokratie
- Grafik 6 Die Akteure der direkten Demokratie, Zeichnungen aus:
Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung
- Grafik 7 23 Jahre Tauziehen um die direkte Demokratie in Südtirol
- Grafik 8 Themen für Volksabstimmungen in Südtirol
- Grafik 9 Die direkte Mitbestimmung der Bürger auf Landesebene in Südtirol
- Karte 1 Volksinitiativen weltweit

Verzeichnis der Abbildungen

- Abb.1 Der Tiroler Landtag in der Habsburger-Monarchie
- Abb.2 Volksabstimmung über den Bau des Theaters in Meran 1899
- Abb.3 Medienkonferenz zur ersten landesweiten Volksabstimmung 2009
- Abb.4 Unterschriftensammlung für die Volksabstimmung vom 25.10.2009
- Abb.5 Abgabe der Unterschriften für den Referendumsantrag, September 2013
- Abb.6 Kundgebung der Initiative für mehr Demokratie zur Referendumskampagne 2013
- Abb.7 Die Aktionsgemeinschaft Reischach demonstriert gegen das Projekt Ried, August 2009
- Abb.8 RAI-Diskussion zur landesweiten Volksabstimmung vom 25.10.2009
- Abb.9 SVP-Landesversammlung in Meran
- Abb.10 Gewerkschaftsdemonstration vor dem Landhaus in Bozen
- Abb.11 Umweltverbände demonstrieren am Brenner gegen den Transitverkehr
- Abb.12 AURORA sammelt Unterschriften für eine Volksabstimmung über das Plose-Seilbahnprojekt
- Abb.13 Bürgerprotest gegen die Rentenregelung der Landtagsabgeordneten, Bozen
- Abb.14 Kundgebung gegen den Flughafen Bozen
- Abb.15 Kaufhaus Benko – Ein Fall für einen Bürgerentscheid? Kundgebung des M5S, Februar 2015
- Abb.16 Simonetta Sommaruga, Bundespräsidentin der Schweiz
- Abb.17 Landsgemeinde des Kantons Glarus - Gelebte direkte Demokratie
- Abb.18 Abstimmungsheft im Kanton Tessin
- Abb.19 Volksabstimmung 2009 – Unterstützerverbände und Vereine
- Abb.20 Demonstration gegen den Bozner Flughafen, 2016
- Abb.21 Unterstützung aus Deutschland: der Omnibus für direkte Demokratie in Schlanders
- Abb.22 Volksabstimmung in Brixen zum Seilbahnprojekt Brixen-St. Andrä, September 2014
- Abb.23 SVP-Obmann Philipp Achammer
- Abb.24 Bürgerrat in Vorarlberg
- Abb.25 Siegesdenkmal in Bozen
- Abb.26 Toponomastik in Südtirol
- Abb.27 Kundgebung in Barcelona
- Abb.28 Workshop des Landtags für ein neues Direkte-Demokratie-Gesetz, Dezember 2014
- Abb.29 Eröffnung des Autonomie-Konvents in der EURAC 2016
- Abb.30 Der Flughafen Bozen hat bisher über 100 Mio. Euro an Steuergeldern verschlungen
- Abb.31 Plenum des Bürgerhaushalts in Capannori (Toskana).
- Abb.32 LH Kompatscher beim Auftakt des Landtagsworkshops zum direkte-Demokratie-Gesetz
- Abb.33 Zivilcouragepreis an den Verein Hollawint Mals

Gaspedal? Bremse?

Vorausgeschichte

Seit Jahrhunderten versuchen Bürger und Bürgerinnen ihr Gemeinwesen gerechter und demokratischer zu gestalten. Diese über lange Zeiträume beobachtbare Entwicklung war immer wieder unterbrochen – z.B. im Mittelalter, aber auch in den absolutistischen Monarchien Europas – bis im 20. Jahrhundert die Demokratie weltweit zum Durchbruch kam. Italien wurde erst 1948 zur demokratischen Republik mit einem repräsentativ-parlamentarischen System mit allgemeinem Wahlrecht. Die in der Verfassung enthaltenen Teil-Elemente direkter Demokratie kamen in Italien ab 1974 zur Anwendung, auf regionaler Ebene allerdings fast überhaupt nicht.

Die Geschichte hat gezeigt, dass Demokratie über das bloße Wählen politischer Vertreter hinausgehen kann und muss, wenn sie vollständig sein will. Nachdem die Bürger und Bürgerinnen immer wieder die Erfahrung machen mussten, dass die gewählten Eliten sich selbständigen, überfällige Reformen nicht angehen oder Entscheidungen in einem kaum durchschaubaren Interessengeflecht getroffen werden, erfand man die direktdemokratische Mitbestimmung, mit den beiden Verfahren Volksinitiative und Referendum.

Mit Gaspedal und Bremse am Fahrzeug Demokratie werden diese beiden Verfahren der direkten Mitbestimmung oft verglichen. Wer mit dem Loslassen der

Kupplung, den Wahlen, Abgeordnete oder Räte auf den Weg des Regierens und Gesetzgebens schickt, sollte nicht aufs Bremsen und Beschleunigen verzichten müssen. Preschen die Abgeordneten vor, sollten die Bürger sie einbremsen können. Machen gewählte Räte nicht weiter, sollte die Bürgerschaft beschleunigen können. Dies bietet das einfache Set gut geregelter direkter Demokratie: die Volksinitiative – das Gaspedal, das Referendum – die Bremse. Das Steuer bleibt in der repräsentativen Demokratie ohnehin in der Hand der gewählten Organe. Doch behält auf diese Weise der eigentliche Souverän, die Bürger, selbst etwas Kontrolle über das Fahrzeug. Volksabstimmungen verhindern Entscheidungen gegen den Bürgerwillen und geben allen Bürgerinnen die Möglichkeit, sich zusammen mit anderen in die Politik einzubringen.

So können heute immer mehr Menschen in immer mehr Gemeinden, Regionen und Staaten mitbestimmen, wenn es darum geht, Gesetze zu entwickeln, neue Maßnahmen gutzuheißen, große Investitionsvorhaben zu verabschieden und Verfassungen in Kraft zu setzen – mit direkter Demokratie. Direkt-demokratische Verfahren werden von den Bürgern eigenständig in Anspruch genommen, aber im Dialog mit den gewählten Vertreterinnen. Solche politischen Mitbestimmungsrechte sind inzwischen in fast allen Verfassungen als Grundrecht der Bürger verankert, wenn die Umsetzung dieser Rechte auch langwierig ist und hartnäckigen Druck verlangt.

Direkte Demokratie hat sich als höchst zeitgemäße und machbare Einrichtung erwiesen. In Bayern sind seit der Einführung des kommunalen Bürgerentscheids 1995 fast 2.000 Bürgerentscheide abgehalten worden; die Schweiz hat seit 1866 über 600 nationale Volksabstimmungen erlebt. Weltweit gibt es diese Rechte heute in 38 Staaten und die Zahl der Volksabstimmungen steigt stetig. Diesen Ländern fehlt es weder an Themen noch an engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Die Demokratie ist dort seit Einführung gut geregelter Volksabstimmungsrechte auf allen Ebenen lebendiger und bürgerfreundlicher geworden.

Was sich bei unseren Nachbarn lange bewährt hat, kann als Beispiel dienen. Über zwanzig Jahre lang ist in Südtirol über direkte Demokratie diskutiert worden. Schließlich hat auch die politische Mehrheit verstanden, dass die Lösung wichtiger politischer Fragen nur im Konsens mit der Bevölkerungsmehrheit gelingen kann. Erst Mitte 2018 ist es zu einer etwas bürgerfreundlicheren Regelung der Mitbestimmungsrechte auf Landesebene gekommen. Diese sind aber bisher noch nie angewandt worden.

Dabei hat direkte Demokratie nichts mit einer Entmachtung der Politikerinnen zu tun, oder mit einer Inflation von Volksabstimmungen. Solche Einschätzungen schaffen nur Verwirrung darüber, was direkte Demokratie ist, wecken falsche Hoffnungen oder schüren unberechtigte Ängste. Dies war Anlass für die vorliegende Publikation, die grundlegende Aspekte der direkten Demokratie mit besonderem Bezug zu Südtirol in kompakter Form erläutert. Der Bogen spannt sich von den Grundinstrumenten über gute Anwendungsregeln bis zu den Entwürfen für optimal geregelte Verfahren direkter Demokratie auf Gemeinde- und Landesebene. Zentrale Institutionen, Akteure, Leistungen und Wirkungen, Argumente für und Einwände gegen direktdemokratische Rechte, und neue Bereiche der Bürgerbeteiligung kommen zur Sprache.

Es geht um die Regeln unserer Demokratie, um die überfällige Anpassung des politischen Systems an gewachsene Ansprüche der Bürgerschaft auf Beteiligung. Obwohl in vielen anderen Ländern dazu positive Erfahrungen gesammelt worden sind, gibt es immer noch Bedenken, Einwände und Hürden für die direkte Mitbestimmung der Bürger. Doch ist der Wunsch nach mehr direkter Beteiligung und damit mehr Mitverantwortung der Bürger und Bürgerinnen, Ausdruck eines langfristigen Reifungsprozesses des demokratischen Systems. Wie ein guter Südtiroler Lagrein, der lange im Fass liegen darf, aber nicht zu lange.

In diesem Sinn wünscht Ihnen eine fruchtbare Lektüre
Thomas Benedikter

1

Ein Blick in die Geschichte der Demokratie in Tirol

War Tirol jemals ein Musterbeispiel von Demokratie?

In der Geschichtsschreibung wird das historische Tirol manchmal als ein Musterbeispiel früher Demokratie dargestellt: ein Gemeinwesen, in welchem sich die sozialen Gruppen, die Stände, selbst regieren durften und gleichberechtigt an den großen politischen Entscheidungen im Land beteiligt waren. Dieser Mythos reicht auf den 8. Jänner 1342 zurück, als die Dynastie der Wittelsbacher den „Großen Freiheitsbrief“ Tirols unterzeichnete. Darin wurden die bestehenden Rechte der freien Bauern bestätigt, das Mitspracherecht der Volksvertreter bei neuen Gesetzen verbrieft, sowie die Pflicht der Obrigkeit festgeschrieben, keine ungewöhnlichen Steuern ohne Rat und Bewilligung der „Landleute“ zu erheben. Damals entsprach dies fast einer Idealvorstellung von „landständischer Verfassung“, die dann 1404 als neue Landesordnung bestätigt wurde. Diese Urkunde wurde als Magna Charta der vielgerühmten Demokratie in Tirol gewertet, allerdings ist nicht bekannt, welche Wirkung sie in der politischen Praxis entfaltete. Doch beriefen sich die Tiroler später bei Wünschen und Forderungen an Wien immer wieder auf „die alten Freiheiten“.

1404 erneuerten die Habsburger in einer Landesordnung diese sogenannten Tiroler Freiheiten, nämlich das Recht aller Stände, bei der Regierung des Landes mitzureden, und die Rechtsstellung der Bauern gegenüber ihren kirchlichen und adeligen Grundherren. Beim Einfall der Appenzeller Bauernscharen nach Tirol 1406 gelang es diesen nicht, die Tiroler zum Anschluss an die Eidgenossenschaft zu bewegen.

Seit etwa 1420 traten die Tiroler Stände zum Landtag

zusammen, unter dem Vorsitz des „Hauptmanns an der Etsch“, später Landeshauptmann genannt. Der Rat der vier Stände tagte seitdem regelmäßig ein oder zwei Mal im Jahr. Zu einer Ausformung der direkten Demokratie in frei gewählten Landsgemeinden wie in der benachbarten Eidgenossenschaft kam es allerdings nie. Denn am 26.1.1363 hatten die Habsburger das Rennen um die Oberhoheit über Tirol gemacht und die bayerischen Wittelsbacher ausgestochen. Von den freiheitsliebenden Schweizer Eidgenossen waren die Habsburger von ihrem Stammsitz im Aargau vertrieben worden. Das wollten diese sich fortan nicht mehr bieten lassen.

Diese erste „Magna Charta“ der Tiroler Demokratie war freilich noch keine Verfassung im klassischen Sinn. Das Recht auf politische Beteiligung stand den Adligen, dem Klerus, den Bürgern und den Grundbesitzern zu, nicht jedoch dem „gemeinen Volk“. Breite Teile der Bevölkerung waren im Landtag nicht vertreten: Dienstboten, Mägde und Knechte, Tagelöhner, landlose Kleinbauern, die Frauen. Nicht einmal die Bergknappen waren vertreten. Diese landständische Verfassung erlaubte einer kleinen Auswahl von Bürgern und Bauern, neben Prälaten und Adeligen, Stellungnahmen zu den Entscheidungen des Herrscherhauses Habsburg abzugeben. So musste der Landtag zwar bei der Einführung neuer Steuern seine Zustimmung erteilen, jedoch gab es kein förmliches Recht auf Mitbestimmung. Die „Offenen Landtage“, zu denen alle stimmberechtigten Ständevertreter eingeladen wurden, gab es nur zu wichtigen Anlässen.

Das kann nicht mit den bereits damals üblichen demokratischen Verfahren der Schweizer Landsgemeinden verglichen werden. In Tirol handelte es sich bestenfalls um eine exklusive korporative Versammlung, eben eine Ständeversammlung, die zudem unter der ideologischen Obhut der katholischen Kirche stand.

Wenn sich Bürger und Bauern einigten, konnten sie doch gegen die mächtigen oberen Stände Einiges durchsetzen. Ab 1400 verbündeten sich Bürgertum und Bauern immer wieder mit den Monarchen und Landesherren gegen die Adligen. So wurde das Gewicht der freien Bauern im Tiroler Landtag, die „Landstandschaft“ der Bauern, gefestigt. Wie die Schweizer waren die Tiroler jahrhundertlang ein Bauernvolk, tief verwurzelt im katholischen Glauben, auf hunderte Dörfer und einige Kleinstädte verteilt, nach außen durch die Gebirgslage eher abgeschottet. Wie in der Schweiz war in Tirol der Status des Bauernstandes ungewöhnlich. Die Bauern hatten einen Rechtsstatus, der dem freien Eigentum fast gleich kam. Sie unterstanden unmittelbar dem Landesfürsten, sodass es einem Grundherrn kaum möglich war, eine sehr strenge Herrschaft auszuüben. Im Unterschied zu anderen Teilen des Habsburgerreichs waren die Tiroler Bauern seit Mitte des 13. Jahrhunderts nicht mehr der klassischen Feudalherrschaft unterworfen, für die damaligen Zeiten eine Besonderheit. Tirol musste zwar das Herrscherhaus Habsburg gut 650 Jahre lang ertragen, blieb aber zumindest von den strengeren Feudalstrukturen anderer Regionen des Habsburgerreichs verschont.

1511 setzten der Tiroler Landtag das Landlibell durch, nämlich das Recht, nur zur Verteidigung der Landesgrenzen Tirols Kriegsdienst leisten zu müssen. Dennoch schlossen sich viele Bauern in der Zeit der Reformation um 1525 den Bauernaufständen an, geführt von Michael Gaismair. Seine „Landesordnung“ war ein utopisches Programm mit reformatorischen Forderungen, aber auch mit einschneidenden politischen, wirtschaftlichen und verwaltungstechnischen Maßnahmen. Der 1532 ermordete Tiroler Rebell gilt als ein früher Kämpfer für den Fortschritt in einer obrig-

keitshörigen Welt. Dabei verfolgte er nicht etwa reine Utopien, sondern hatte wohl die nahe Schweiz vor Augen, wo seine Forderungen zum Teil schon verwirklicht worden waren.

Keine Tradition der direkten Mitbestimmung in Tirol

Später, in der Zeit der Napoleonischen Kriege war es für die Tiroler unerträglich, ihre religiösen und politischen Eigenheiten unter Bayern einzubüßen, wie etwa das Landlibell und die Vorrechte der Klöster und der Kirche.

Die bayerische Verfassung vom 1. Mai 1808 machte allen ständischen Einrichtungen im gesamten Königreich Bayern ein Ende. Die alte Tiroler Landesverfassung war aufgehoben, obwohl es 1342 gerade ein Wittelsbacher gewesen war, der den Großen Freiheitsbrief gewährt hatte. Die sog. „Landschaft“ wurde aufgelöst, mit ein Grund für die Erhebung Tirols 1809. Die revolutionären Vorstellungen der Franzosen waren eine Bedrohung, und erst recht die bayerische Fremdherrschaft. Der von Andreas Hofer geführte Tiroler Aufstand von 1809 kann also nicht als Widerstand gegen ein neues demokratisches Herrschaftsmodell gedeutet werden, gedachte doch Hofer die Regierungsgewalt dem Volk zu sichern (Organisationspatent vom 29. September 1809). Es ging um einen Konflikt zwischen den im tiefen katholischen Volksglauben verwurzelten Tiroler Bauern und einer dem Volk gegenüber unsensiblen, alles regelnden Staatsverwaltung, die den Tirolern nicht demokratische Selbstbestimmung zu bieten hatte, sondern sogar das Landlibell aufhob.

Für Gott, Kaiser und Vaterland zog man ins Feld, doch die Habsburgerkaiser dankten den Tirolern die Treue schlecht, denn Metternich verstand es, die Mitwirkung breiterer Volkskreise zurückzudrängen. Aktive politische Rechte wurden dem Tiroler Landtag versagt und im 19. Jahrhundert verteidigte Tirol nur mit Mühe und Not seine überkommene Eigenständigkeit gegenüber Wien, das dieselben Rechte innerhalb Gesamt-Tirols dem Trentino ganz versagte.



Abb. 1 Der Tiroler Landtag unter den Habsburgern (Burgklechners Geschichtswerk „Tiroler Adler“, frühes 17. Jh.)

Die Tiroler waren andererseits von 1363 bis 1918 - mit nur kurzer Unterbrechung während der napoleonischen Kriege - Untertanen des Landesherrn und der Habsburgermonarchie, keine Staatsbürger im modernen Sinn. Die Gefürstete Grafschaft Tirol hatte zwar ihren historisch gewachsenen Landtag mit einigen rechtlichen Besonderheiten, doch wie die übrigen Kronländer der Donaumonarchie bis 1861 keine verfassungsmäßig festgeschriebenen Rechte der Mitwirkung an der Politik des Kaisertums als Gesamtstaat. Diese Mitwirkung wurde vom Kaiser jeweils zugestanden oder nicht. Unter diesen Verhältnissen konnte sich kein der Schweiz vergleichbarer republikanischer und demokratischer Geist herausbilden. Die für die Schweiz typische Demokratie in Gemeinden und Kantonen hatte in Tirol unter den Habsburgern keinen Platz. Tirol war ein Kronland der Habsburger-Monarchie, seine Bewohner genossen einige Vorrechte. Sowohl die patriarchale Autorität der Kirche als auch die jahrhundertlang Herrschaft der Habsburger hatten zu einer weit verbreiteten Autoritätshörigkeit geführt. Eine Ständevertretung ist auch nicht Demokratie gleichzusetzen. Erst in der Spätzeit der Habsburger-Monarchie war die Tiroler Bevölkerung im Innsbrucker

Landtag und im Wiener Parlament durch Abgeordnete vertreten. 1907 wurde in Österreich mit der Reichsratswahlreform das allgemeine und gleiche Wahlrecht eingeführt (für Männer), doch in einer Reihe von Kronländern blieb es bis zum Ende der Monarchie bei dem überkommenen Wahlrecht nach Kurien und Wählerklassen.

Die jahrhundertlange Dominanz dieser zweifachen Obrigkeit musste sich unweigerlich im Verhältnis der Tiroler zur Demokratie niederschlagen. Tirol hat keine Tradition der Versammlungsdemokratie der Landesbürger und direkten politischen Mitbestimmung wie das Nachbarland Schweiz. Dieses Fehlen echter Demokratie und Selbstbestimmung der Bevölkerung machte sich auch im Vorfeld des Kriegseintritts Italiens 1915 schmerzlich bemerkbar. Hätte man die Trentiner und einige kleinere „terre irredente“ frei über ihre staatliche Zugehörigkeit abstimmen lassen, hätte es nicht zum Krieg zwischen Österreich und Italien kommen müssen.

Doch wie oft in der Geschichte entschieden die oben, die unten starben auf dem Schlachtfeld.



Abb. 2 Volksabstimmung Meraner Theater 1899

Keine Volksabstimmung nach dem 2. Weltkrieg

Mit Kriegsende hofften die Südtiroler nicht nur auf Demokratie, sondern auch auf nationale Selbstbestimmung. Das größte Volksbegehren, das Südtirol je erlebt hat, organisierte die eben gegründete Südtiroler Volkspartei 1946, um von den Besatzungsmächten die Möglichkeit einer Volksabstimmung über die staatliche Zugehörigkeit Südtirols zu erhalten. Binnen weniger Monate sammelten Aktivisten 146.000 Unterschriften, die dem alliierten Besatzungskommando in Innsbruck übergeben wurden. Im Unterschied zum Saarland, das 1954 nach französischer Besetzung per Volksentscheid zu Deutschland zurückkehrte, verweigerten die Alliierten dieses demokratisch legitimierte Ansinnen. Vielmehr kam es am 6. September 1946 zum Abschluss des Pariser Vertrags, der Südtirols Verbleib bei Italien besiegelte, unter der Auflage der Gewährung von Autonomie. So blieb Südtirol Teil des nun demokratischen Italiens, das am 2. Juni 1946 seinerseits die erste nationale Volksabstimmung abhielt: 54% der Wahlberechtigten Italiens - jene Südtirols eingeschlossen - stimmten für die Umwandlung des Staates in eine demokratische Republik.

Die neue Verfassung Italiens führte auch einige Instrumente direkter Demokratie ein, wie das fakultative Verfassungsreferendum, das abschaffende Referendum und das Territorialreferendum bei Änderungen der Grenzen von Gemeinden und Regionen. Die Verfassung gab auch den Regionen das Recht, einige direktdemokratische Rechte einzuführen (Art. 123 der Verfassung). Damit erhielt der Regionalrat Trentino-Südtirols die Zuständigkeit, die direkte Demokratie sowohl für die Region als auch für die beiden autonomen Provinzen gesetzlich zu regeln. Das Regionalgesetz vom 24. Juni 1957 ermöglichte es, Regional- oder Landesgesetze per Volksabstimmung aufzuheben (regionales abschaffendes Referendum). Erst 15 Jahre später führte der Regionalrat das Recht auf Volksbegehren zur Bildung von Regional- und Landesgesetzen ein (Regionalgesetz vom 16. Juli 1972, Nr. 15). Das neue, im Jänner 1972

in Kraft getretene zweite Autonomiestatut war ein Meilenstein in der Entwicklung der Autonomie. Die Südtiroler Bevölkerung konnte darüber aber nicht als solche abstimmen: weder gab es in der italienischen Rechtsordnung die gesetzliche Grundlage für ein solch „bestätigendes Referendum“, noch wurde eine solche Forderung erhoben.

Seit der Einführung der Möglichkeit von Volksabstimmungen 1957 ist weder zu einem Regional- noch zu einem Landesgesetz jemals ein Antrag auf ein abschaffendes Referendum gestellt worden. Das seit 1972 geregelte Volksbegehren wurde zwar fünfmal vom Volk genutzt, aber nur zwei Anträge kamen im Südtiroler Landtag zur Behandlung. Drei weitere Begehren wurden vom Landtag nicht rechtzeitig diskutiert und verfielen, weil die Legislatur vor ihrer Behandlung abgelaufen war: eines davon betraf die gesetzliche Verankerung der bekannten „13 Grundsätze zur Raumordnung“, eingebracht 1987 vom Dachverband für Natur- und Umweltschutz.

Die Reform des Autonomiestatuts von 2001 verlieh den beiden autonomen Provinzen Südtirol und Trentino das Recht, ihre Regierungsform einschließlich der Rechte auf direkte Demokratie eigenständig zu regeln. Südtirol tat dies unter dem Druck einer wachsenden Bürgerbewegung mit dem Landesgesetz vom 18. November 2005, Nr. 11 „Volksbegehren und Volksabstimmung“. Erst 2009 kam es zur ersten landesweiten Volksabstimmung über fünf Anträge von Organisationen und einer Oppositionspartei, die allerdings am 40%-Quorum scheiterte. Am 9. Februar 2014 war die Südtiroler Wählerschaft zum ersten landesweiten bestätigenden Referendum aufgerufen, womit ein umstrittenes neues Landesgesetz zur direkten Demokratie gekippt wurde. Volksabstimmungen auf Gemeindeebene gibt es seit etwa 20 Jahren, jedoch seltener als eine im Jahr. Diese äußerst geringe Nutzung der vorhandenen Rechte auf direktdemokratische Mitwirkung der Südtiroler Bürgerschaft zeigt auf, dass das gesamte Instrumentarium zu eingeschränkt und ihre Anwendung nicht bürgerfreundlich genug

geregelt ist. So konnte sich in Südtirol bisher auch keine politische Kultur der Ausübung direktdemokratischer Beteiligungsrechte entfalten.

Südtirol im historischen Rückstand

Man kann in der Geschichte Tirols bis 1919 eine Spannung zwischen zwei widerstrebenden Kräften beobachten. Zum einen die Forderung nach mehr Autonomie gegenüber dem Kaiser in Wien, zum anderen die starke Loyalität zur Habsburgerdynastie. Der Tiroler „Große Freiheitsbrief“ gestand den Bauern und Bürger zwar einige politische Rechte zu, doch war er weit entfernt von allgemeiner politischer Mitbestimmung etwa nach Schweizer Muster. Auf politischer Ebene hatten die Bauern, der zahlenmäßig größte Stand, einige Sonderrechte, und auch Tirol und sein Landtag gegenüber Wien. Doch die Demokratie war durch die konservativen Kräfte eingengt: die Kirche, der Adel, die wirtschaftlichen Interessengruppen und der Zentralstaat. Trotz der besonderen Stellung des Tiroler Landtags mit den Rechten der Stände auf politische Vertretung war Tirol keinesfalls eine „Wiege der Demokratie“, wie manchmal behauptet wird. Die direkte Mitbestimmung der unteren Stände in der Politik konnte sich nicht entfalten. Volksabstimmungen wie jene in der 1848 gegründeten modernen Schweiz waren in Südtirol die absolute Ausnahme, zum einen weil es bis 1948 keine demokratische Verfassung gab (mit Ausnahme der Zeit 1919-1922), zum anderen weil die autonome Gesetzgebung nach 1948 direktdemokratische Rechte nicht vorsah oder schlecht regelte.

Um 1400 haben die benachbarten Eidgenossen ein beispielhaftes System der politischen Mitbestimmung der Bürgerschaft auf allen Ebenen entwickelt. Den Tirolern war es unter den Habsburgern bei Weitem nicht vergönnt, derartige politische Freiheiten zu entfalten. Diesen Rückstand hat man bis heute weder im Bundesland Tirol noch im autonomen Südtirol aufgeholt.

Die Bürger und Bürgerinnen als Souveräne

Direkte Demokratie: Ergänzung der repräsentativen Demokratie

Die Krise der Parteien

Die Parteien waren bis heute die klassischen Vermittler zwischen der Bevölkerung und der Politik. Sie sind in der Regel gesellschaftlich gut verwurzelte Mitgliederorganisationen, die für die Auswahl und Heranbildung des politischen Personals und für die politische Willensbildung als unverzichtbar angesehen werden. In der Praxis haben sich die meisten Parteien immer mehr von ihrer Basis entfernt, wurden zu PR-Firmen und Wahlkampfmaschinen, zu Dreh- und Angelpunkten eines undurchschaubaren Geflechts von Verbands- und Gruppeninteressen sowie Bürokratiespitzen. Die Parteien haben zwar immer mehr Vertrauen und Mitglieder verloren, sind aber die maßgeblichen politischen Machtzentralen in der repräsentativen Demokratie geblieben. Ohne Zweifel hat ihre heutige Krise zum Aufschwung der Forderung nach direkter Beteiligung der Bürger an der politischen Willensbildung und an politischen Entscheidungen auf allen Ebenen beigetragen.

Der eigentliche Souverän im demokratischen Staat sind nicht die Parteien, sondern das Volk. Die Verfassungen der parlamentarischen Demokratien betonen dies meist schon im ersten Artikel: „Alle Staatsgewalt geht vom Volk aus“ oder „La sovranità appartiene al popolo“. Die Bürgerinnen übertragen die politische Entscheidungsmacht auf Zeit und unter genau festgelegten Spielregeln ihren in freier und geheimer Wahl bestellten politischen Vertretern in Parlament, Landtag und Gemeinderat. Die Entscheidungsmacht wird

aber nicht nur über Wahlgänge delegiert, sondern kann von den Bürgern auch direkt über Abstimmungen ausgeübt werden. Dieses politische Beteiligungsrecht der Bürgerinnen ist in den meisten Verfassungen als Grundrecht verankert. Die Entscheidungsmacht der Politiker und Parteien wird dann begrenzt, wenn es genügend Bürgerinnen für geboten erachten, als Souveräne selbst direkt zu entscheiden. Direkte Demokratie versteht sich als Erweiterung der Mitbestimmung der Bürger über das Wahlrecht und über die Mitwirkung in Parteien hinaus.

Das Machtverständnis der direkten Demokratie ist die Idee der geteilten Macht und der möglichst feinen Machtverteilung: diejenigen, die sozial und wirtschaftlich über weniger Macht verfügen, sollen wenigstens politisch gleichgestellt werden. Politische Gleichberechtigung ist die Grundlage moderner Demokratie. Einst war das Wahlrecht an Geschlecht und Einkommen geknüpft. Genauso wie das allgemeine Wahlrecht gegen ein elitäres Demokratieverständnis durchgesetzt werden musste, mussten Forderungen nach direkter Demokratie oft in mühseligen Auseinandersetzungen gegen paternalistische Demokratieauffassungen von Parteien und Machtansprüche von Eliten durchgesetzt werden.

Direkte Demokratie ersetzt nicht das Parlament

Volksabstimmungsverfahren ersetzen nicht das Parlament, sondern ergänzen die politische Willensbildung.

Sie nehmen den Parteien und Berufspolitikern das Monopol auf die Politik. Die Politikerinnen müssen sich das Feld der Politik mit den Bürgerinnen teilen, die sich zu wichtigen Anliegen zu organisieren und artikulieren verstehen. Wenn Bürger zu einem gemeinsamen Anliegen zusammenfinden, können sie jenseits von Parteizugehörigkeit, privatem Interesse und persönlicher Einflussnahme auf die Politiker die Politik direkt mitgestalten.

Politische Parteien und Organisationen bleiben in der parlamentarischen Demokratie für die politische Willensbildung dennoch unverzichtbar. Der Parteienpluralismus ist ein Grundpfeiler moderner Demokratie. Auch in der Schweiz treffen die allermeisten Entscheidungen gewählte politische Vertreter. Auf der anderen Seite gibt es das Grundbedürfnis der Bürgerinnen, sich unabhängig von Parteizwecken für Fragen zu engagieren, die sie bewegen oder direkt betreffen. Mittels der Verfahren der direkten Demokratie können sie sich

zusammentun, sich handlungsmächtig machen und in die Politik eingreifen. Allerdings hängt das demokratische Potenzial der direkten Demokratie wesentlich von der klugen und fairen Ausgestaltung ihrer Verfahren und Instrumente ab.

Demokratie lebt von Kommunikation

Moderne Demokratien haben mit den klassischen Versammlungsdemokratien wie im alten Athen und in der Schweiz der Neuzeit nicht mehr viel zu tun: Versammlungen sind wichtig zum Diskutieren, jedoch nicht ideal für die demokratische und freie Entscheidungsfindung. Wie bei Wahlen politischer Vertreterinnen ist das Recht auf freie und geheime Stimmabgabe an den Urnen, per Brief oder demnächst per Mausclick Grundvoraussetzung für das Funktionieren der direkten Demokratie. Sie gibt den aktiven Bürgern das Recht, die

Tab. 1 Volksabstimmungen auf nationaler Ebene weltweit 1793 bis 2010

Zeitraum	Europa	Asien	Amerika	Ozeanien	Afrika	Total
1793-1900	58	0	3	0	0	61
1901-1910	14	0	0	4	0	18
1911-1920	21	0	3	5	0	29
1921-1930	36	1	2	6	0	45
1931-1940	40	0	7	6	0	53
1941-1950	36	2	3	11	0	52
1951-1960	38	13	3	5	9	68
1961-1970	44	22	4	7	19	96
1971-1980	116	50	8	14	34	222
1981-1990	129	30	12	7	22	200
1991-2000	235	24	76	15	35	385
2001-2010	167	30	44	22	35	298
Total	934	172	165	102	154	1.538
%	60,8	11,3	10,9	6,8	10,2	100

Quelle: Silvano Moeckli, Kompaktwissen Direkte Demokratie, Rüegger 2013, S.81

öffentliche politische Tagesordnung mitzubestimmen.

Die Themen der politischen Diskussion werden nicht mehr nur den Regierungen, Parlamenten und Parteien überlassen, sondern aktiv „von unten“ mitbestimmt. Über die parlamentarischen Kanäle und die Kommunikation mit den politischen Vertretern und Organisationen hinaus öffnet die direkte Demokratie eine zusätzliche Möglichkeit, sich mit wichtigen Anliegen Gehör zu verschaffen. Bei direktdemokratischen Verfahren wenden sich Bürgerinnen mit einem Begehren an die parlamentarische Vertretung, aber gleichzeitig vor allem an die Öffentlichkeit, an alle Mitbürger. Wenn sie ein wichtiges Anliegen auf diesem Weg umsetzen wollen, müssen sie die Mehrheit der Bevölkerung überzeugen, nicht nur die einflussreichen Vertreter an den Schlüsselstellen der Macht. Die politische Kommunikation unter den Bürgern ist durch die modernen Medien zwar wesentlich erleichtert worden, aber immer noch für viele kleine Bürgerinitiativen und Organisationen eine große Herausforderung.

Direkte Demokratie findet in der Öffentlichkeit statt. Sie macht die Politik kommunikativer. Die Regierenden müssen ihre Machtausübung häufiger, differenzierter und intensiver rechtfertigen und dafür immer wieder Mehrheiten bei Volksabstimmungen gewinnen. Sie können bei umstrittenen Fragen die Bevölkerung befragen, selbst entscheiden lassen und damit Verantwortung teilen. Wenn Oppositionskräfte Volksabstimmungen betreiben, müssen sie ihre Alternativen präziser öffentlich zur Diskussion stellen und können über den Wahltag hinaus zu einzelnen Sachfragen Mehrheiten gewinnen.

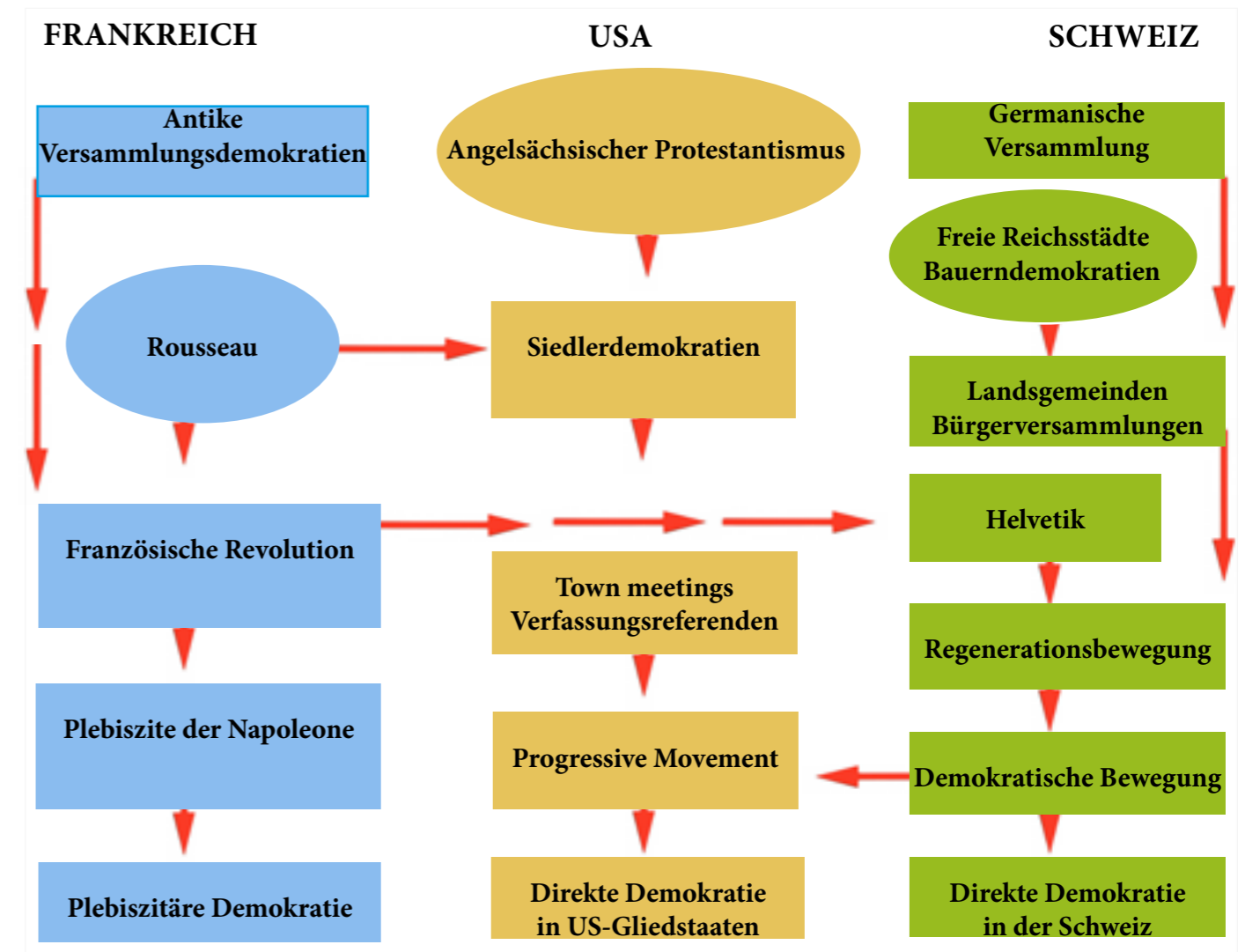
Direkte Demokratie ist nicht zu verwechseln mit Meinungsumfragen und „Instant-Demokratie“. Diskussionen und Auseinandersetzungen brauchen Zeit und Tiefe. Die Bürgerinnen müssen nicht mehr bloß als Zuschauer auf der Parlamentstribüne oder in den Talkshows sitzen, sondern können sich selbst einbringen und den Wandel beschleunigen oder bremsen, aber immer bewusst mitvollziehen. Gegenstand der

direkten Demokratie sind Sachfragen, nicht Personalentscheidungen wie bei Wahlen. Sie geht von der Erfahrung aus, dass auch komplexe Sachverhalte eher zu verstehen sind als Kandidatinnen, die ihre eigenen Interessen oft verborgen halten und diese postwendend auch ändern können, wie oft ihre Parteizugehörigkeit.

Direkte Demokratie als Gegengewicht

Die demokratisch verfassten, marktwirtschaftlichen Industriegesellschaften kranken an einem grundlegenden Ungleichgewicht: ökonomische Ressourcen sind entscheidend, sowohl um sich Gehör zu verschaffen, als auch um Entscheidungen zu beeinflussen. Geld, Zeit, Expertenwissen und Medienmacht sind Trümpfe des politischen Lebens, die etwas kosten. Doch eine gleiche Verteilung der Ressourcen gibt es in kapitalistischen Gesellschaften nicht. Eine demokratische Gesellschaft muss zu verhindern wissen, dass die wirtschaftliche und soziale Ungleichheit zu sehr wächst und Meinungs- und Willensbildungsprozesse sich nur mehr zwischen den wirtschaftlich und politisch Mächtigen abspielen oder von diesen ganz beliebig über die Medien gesteuert werden. Direkte Demokratie schafft hierfür ein Gegengewicht. Sie gibt den vielen Einzelnen, unabhängig von deren Macht und Einkommen, die Chance, nur durch die Kraft der Argumente und aufgrund von Betroffenheit und Überzeugung politische Entscheidungen herbeizuführen, und zwar mit Mehrheiten bei demokratischen Volksabstimmungen.

Die direkte Demokratie dient der Gesellschaft als Spiegel: Defizite und Mängel zeigen sich in ihm schneller als im Parlament. Der Spiegel ist allerdings nicht verantwortlich für das Bild, das er zeigt. Die Schweizer Wählerschaft zum Beispiel verweigerte mithilfe der direkten Demokratie den Frauen lange das Wahlrecht, später den ausländischen Mitbürgern mehrfach die Verbesserung der Bürgerrechte, die Erleichterung der Einbürgerung und demokratische Mitbestimmungs-



Grafik 1 Der Stammbaum der direkten Demokratie (Moeckli, 2013) 29)

chancen. Diesen Widerspruch kennt man schon aus dem alten Athen.

Doch bietet direkte Demokratie der Gesellschaft insgesamt eine besondere und höhere Integrationskraft. Alle Vertreter der Mehrheit wie der Minderheiten, der Politik und der Zivilgesellschaft sind gehalten, sich auszusprechen, zu diskutieren, auf andere einzugehen, zuzuhören und zu überzeugen. So lernen alle einander und schließlich sich selbst in ihren Positionen, Anschauungen und Argumenten besser kennen. Die direkte Demokratie schließt deshalb weniger aus, sondern gibt allen mehr Möglichkeiten, teilzunehmen und damit Teile des Ganzen zu werden. Davon profitiert

langfristig die gesamte Gesellschaft.

Demokratische Mitbestimmung ist ein Grundrecht

Das Recht, neben der freien Wahl politischer Vertreter auch unmittelbar das öffentliche Leben mitzugestalten, ist mehrfach in internationalen Konventionen als Menschenrecht verankert worden. So besagt Art. 25 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966: „Jeder Staatsbürger hat das Recht und die Möglichkeit (...) an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch

frei gewählte Vertreter teilzunehmen“ (Art.21, Abs.1, Allg. Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948).

Als staatsbürgerliches Grundrecht ist neben dem Wahlrecht auch das Stimmrecht in der italienischen Verfassung verankert. Gemäß Art. 75 der Verfassung haben die Bürgerinnen und Bürger Italiens das Recht, ein Gesetz oder eine Entscheidung mit Gesetzeskraft gänzlich oder teilweise aufzuheben. Gemäß Art. 123 müssen die Regionen in ihren Statuten die Ausübung der Stimmrechte über Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen der Region regeln. Das Staatsgesetz Nr. 142/1990 zur Autonomie der Gemeinden hat die Grundlage für den Bürgerentscheid in den Gemeinden geschaffen. Die in der Region Trentino-Südtirol geltende Gemeindeordnung verpflichtet die Gemeinden, Formen der Bürgerbeteiligung zu schaffen, vor allem die „Volksbefragung mit beschließendem Charakter“ (Art. 50).

Für die politischen Rechte der Bürger und Bürgerinnen Südtirols ist das Autonomiestatut maßgeblich. Es gibt im Art. 47, Absatz 2, dem Landtag den Auftrag und die Zuständigkeit, die Regierungsform der Autonomen Provinz zu regeln. Im Besonderen führt es an: den Wahlmodus des Landtags, des Landeshauptmanns und der Landesräte, die Beziehungen zwischen den Organen des Landes, die Wahrung der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen bei den Wahlen, die Regelung der Unvereinbarkeiten bei politischen Ämtern und die Ausübung des Rechtes auf Volksinitiative und des Referendums auf Landesebene. Daraus folgt: die Südtiroler Bürgerinnen haben aufgrund internationaler und nationaler Rechtslage ein Recht auf Mitbestimmung mit Volksinitiative und Referendum. Sie haben auch das Recht, eine vom Landtag beschlossene, als unzureichend betrachtete Regelung per Volksabstimmung wieder abzuschaffen (bestätigendes Referendum).

Wie funktioniert direkte Demokratie?

Wesensmerkmal der direkten Demokratie ist es,

dass ein Teil der Wählerschaft über die Sammlung von Unterschriften eine Volksabstimmung zu einer Sachfrage beantragen kann. Es geht um bindende Volksabstimmungen oder für die staatlichen Organe nicht bindende (nicht entscheidende) Volksbefragungen. Die Auslösung von Volksabstimmungen kann obligatorisch (also von Amts wegen zwingend vorgesehen), fakultativ (von einer Mindestzahl von Bürgern beantragt) oder plebiszitär (von einem staatlichen Organ verfügt) erfolgen.

Direktdemokratische Verfahren ruhen auf zwei Grundpfeilern. Zum einen geht es darum, den Bürgern ein Kontrollrecht gegenüber ihren politischen Vertretern in die Hand zu geben, das über die Kontrollfunktion der Opposition in den Parlamenten hinausgeht. Zum anderen sollen sich die Bürgerinnen auch zwischen den Wahlen selbst kreativ und gestaltend in die Politik einbringen und den Vertretungsorganen wie ihren Mitbürgern Gesetzes- und Beschlussvorlagen zur Abstimmung vorlegen können. Diese beiden Grundpfeiler heißen *Referendum* und *Initiative*, die in den Abschnitten 3 und 4 erläutert werden.

Sinn der direkten Demokratie ist es, den Bürger die Möglichkeit der direkten Entscheidung wichtiger politischer Fragen zu überantworten, Konflikte friedlich zu lösen, die Regierenden enger an die Präferenzen Bevölkerung insgesamt zu binden, der Bürgerin also einen Teil der Kontrolle zu überlassen, auch wenn die Demokratie im Wesentlichen immer repräsentativ ist. In jedem politischen System braucht es Räte, und direkte Demokratie gibt es heute nur in einem repräsentativen System.

Das Plebiszit: die Volksabstimmung „von oben“

Als Plebiszite werden solche Volksabstimmungen bezeichnet, die von den Regierenden, also „von oben“, herbeigeführt werden. Sie entsprechen nicht der von der Bürgerschaft gewollten direkten Demokratie. Ein



Abb. 3 Medienkonferenz zum Auftakt der landesweiten Volksabstimmung in Südtirol 2009

Motiv für ein Plebiszit kann die Überwindung einer „Blockade“ in einem Regierungssystem sein. Wenn die Regierung selbst nicht zu einer Entscheidung findet oder stehen will, ruft sie das Volk zur Urne. Mit einem gewonnenen Plebiszit holen sich Regierungen oft nicht nur eine spezielle themenbezogene Legitimation, sondern auch eine Art „blinden Vertrauensbeweis“ des Volkes, eine Art Blankoscheck zur Ermächtigung für weitergehende Maßnahmen. Dies geschah bisweilen in Krisensituationen zur Absicherung der Macht. Das Plebiszit als „Referendum von oben“ muss von der direkten Demokratie gut unterschieden werden, nämlich von den Instrumenten, die zu einer vom Volk geforderten oder vom Gesetz vorgeschriebenen Volksabstimmung führen.

Vor allem Diktatoren haben in der Geschichte immer wieder Plebiszite abhalten lassen (Napoleon, Hitler, Ceausescu, Pinochet). Diese waren nicht nur staatlich inszenierte Propagandaveranstaltungen zur Vorführung der (erzwungenen) Zustimmung des eigenen Volkes, sondern auch manipulierte Abstimmungen, die mit Demokratie nichts zu tun hatten. In jüngster Zeit wurden Plebiszite in einigen Ländern von regierenden Präsidenten angesetzt, um die Stellung des Präsidenten gegenüber dem Parlament zu stärken. Verschiedene europäische Regierungen ließen Volksabstimmungen über die neue EU-Verfassung abhalten, was eher

einem obligatorischen Referendum gleichkommt, da zu diesem Zweck ein Gesetz oder ein Parlamentsbeschluss vonnöten ist. Ein Plebiszit zielt in der Regel auf die Beendigung einer öffentlichen Debatte, nicht auf deren Anregung; auf die Zustimmung zur Macht, nicht auf deren Infragestellung.

Die Abstimmungsverfahren

In der Regel wird bei Volksabstimmungen in den meisten Ländern immer noch an der Urne abgestimmt. Einige Länder wie die Schweiz und zahlreiche US-Bundesstaaten haben auch die Briefwahl sowie innovative Abstimmungsformen eingeführt. Es gibt folgende Abstimmungsverfahren:

- Versammlung (Abstimmung per Hand)
- Abstimmung an der Urne
- Abstimmung per Briefwahl
- Elektronische Abstimmung
- Alle Abstimmungsformen kombiniert (Urne, Brief und elektronisch)

In der Schweiz wird nur in zwei Kantonen immer noch einmal im Jahr in der kantonalen „Landsgemeinde“ (Versammlung aller Kantonsbürger) per Hand abgestimmt. 70% der Schweizer Kommunen kennen noch die „beschließende Gemeindeversammlung“ mit Abstimmung aller anwesenden Bürger und Bürgerinnen

Tab. 2 **Die Volksabstimmungsformen (direkte Demokratie)**

Art des Volksrechts	Italienische Bezeichnung	Verbindung mit Volksabstimmung	Rechtswirkung
Volksbegehren	<i>Iniziativa popolare con votazione consiliare (proposta di legge di iniziativa popolare)</i>	Volksinitiative (Volksbegehren) mit Recht auf Gemeinderatsbeschluss	Kann vom GR angenommen oder abgelehnt werden
Volksinitiative	<i>Referendum propositivo</i>	Einführende Volksabstimmung	Ergebnis der Abstimmung bindend
	<i>Referendum abrogativo</i>	Abschaffende Volksabstimmung	
	<i>Referendum statutario</i>	Volksinitiative zur Änderung der Satzung	
Bestätigendes Referendum	<i>Referendum confermativo facoltativo senza controproposta</i>	Bestätigendes Referendum ohne Gegenvorschlag der Bürger	Ergebnis der Abstimmung bindend
	<i>Referendum confermativo facoltativo con controproposta</i>	Bestätigendes Referendum mit Gegenvorschlag der Bürger	
Volksbefragung	<i>Referendum consultivo</i>	Volksabstimmung ohne bindende Wirkung (kein Instrument der direkten Demokratie im engen Sinn)	Keine Verpflichtung der polit. Organe zur Umsetzung

Anmerkung: In Bayern (und in Deutschland allgemein) werden Volksbegehren und Volksabstimmungen auf kommunaler Ebene „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ genannt. In Italien werden die Volksabstimmungsrechte mit „diritti referendari“ bezeichnet. Sowohl die Volksinitiative, wie das bestätigende Referendum und auch der Akt der Abstimmung selbst werden im allg. italienischen Sprachgebrauch mit Referendum bezeichnet, was häufig zu Missverständnissen führt.

per Hand oder auch geheim. Die meisten Schweizer wählen und stimmen heute per Brief ab, die Auslandschweizer ab 2015 auch elektronisch.

Die Einleitung einer Volksabstimmung

Ein maßgebliches Kriterium für die Unterscheidung verschiedener Arten direktdemokratischer Instrumente liegt in der Frage: wer bestimmt, ob eine Volksabstimmung abgehalten werden muss? Dabei kann man grundsätzlich drei Möglichkeiten unterscheiden. Ein Volksentscheid kann

- von der Regierung oder vom Parlament ausgelöst werden (=Plebizit, oder in anderen Fällen: nicht verbindliche Volksbefragung);
- durch eine Gruppe von Bürgern mit einer Mindestanzahl von Unterschriften erwirkt werden (=fakultatives Referendum und Volksinitiative). Die Inhalte hängen von der Interessenslage der initiativ werden den Bürger ab;
- gesetzlich vorgeschrieben sein (=obligatorisches Re-

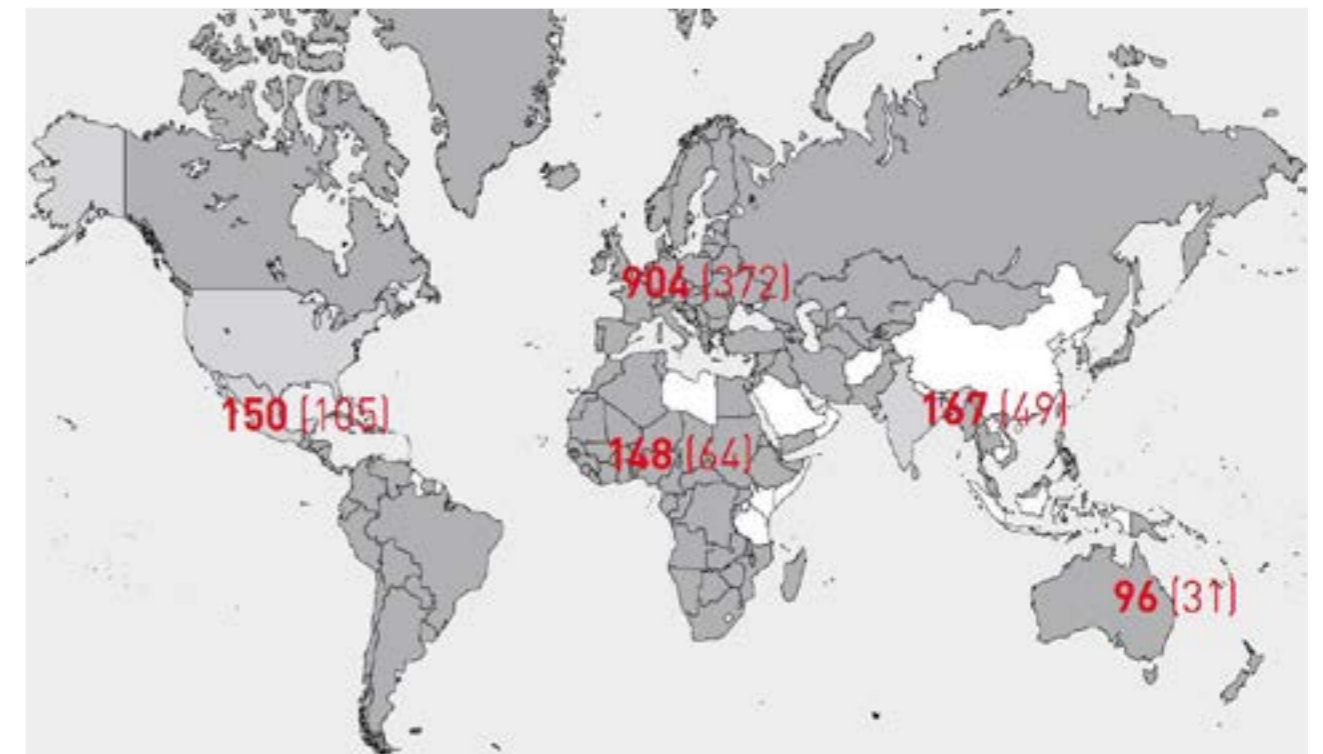
ferendum), weil von besonderer Tragweite für das gesamte Verfassungssystem.

Die Hauptgründe für direkte Demokratie im Überblick

- **Direkte Demokratie ist eine notwendige Ergänzung zu den Vertretungsorganen.**

Viele Bürgerinnen fühlen sich unwohl nach den Wahlen: Haben sie jetzt Politikern ihre Stimme gegeben, die dann 4-5 Jahre frei schalten und walten können? Volksinitiative und Referendum geben den Bürger ihre Stimme zurück. Die Politiker können ihrerseits den Volksbegehren mit eigenen Vorschlägen begegnen. Dies fördert das Zusammenspiel zwischen Bürgerinitiativen und Parlamenten. Direkte Demokratie ersetzt nicht die Vertretungsorgane, sondern erweitert die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger über den Wahltag hinaus. Das Wahlvolk wird stimmberechtigt.

Karte 1 **Volksinitiativen weltweit**



Hellgrau: Länder mit direkter Demokratie auf substaatlicher Ebene. Dunkelgrau: Länder mit direkter Demokratie auf staatlicher Ebene. Zahl, rot fett: Volksinitiativen seit 1793. Zahl in Klammern: Volksinitiativen seit 1991. Quelle: IRI Europe, 2010

- **Direkte Demokratie wirkt als Bremse: keine Politik gegen den Bürgerwillen.**

Zu Volksabstimmungen kommt es dort, wo sich die Absichten der Politiker mit dem Willen der Bevölkerung nicht decken. Wie in der Schweiz und in den USA entscheidet das Wahlvolk immer wieder nicht so, wie vorher das Parlament oder die Regierung entschieden haben. Deshalb müssen bei einer guten Regelung der direkten Demokratie die Politiker genau darauf achten, was das Volk will, weil sie wissen: bei Missachtung des Wählerwillens kommt es zur Volksabstimmung.

- **Direkte Demokratie wirkt als Motor für Reformen.**

Volksbegehren machen Druck für notwendige Reformen. Engagierte Gruppen von Bürgerinnen wollen ihre Ideen direkt in die Politik einbringen, nicht über den Umweg der Parteien und Politiker. Dort nicht vertre-

tene Minderheiten können am demokratischen Spiel teilhaben. Die Regierenden haben dann kein Monopol mehr auf Ideen und Lösungskonzepte. Im Gegenteil: alle sind aufgerufen, Vorschläge für Reformen einzubringen.

- **Direkte Demokratie sorgt für mehr Kompetenz für alle.**

Viele Bürger halten sich für zu wenig informiert, um mitreden zu können. Nur Politiker halten sich oft für Experten für alles. Viele Entscheidungen fallen hinter den Kulissen, im Reich der Expertokratie, ohne öffentliche Diskussion. Direkte Demokratie erfordert, dass bei einer Sachfrage alle Bescheid wissen, um mitentscheiden können. Vor Volksabstimmungen kommt es zu einer breiten, zugespitzten, doch aufklärenden Diskussion.



Abb. 4 Unterschriftensammlung für die Volksabstimmung vom 25.10.2009

● Direkte Demokratie ist sachbezogen.

Die Direkte Demokratie ist sachbezogen, nicht personenbezogen wie die Wahlen von Vertretungsorganen. Wichtige Probleme müssen öffentlich erklärt und erörtert werden. Viele Bürger haben zu vielen Fragen viel Sachwissen - oft mehr als die Abgeordneten - und sind direkt von Problemen betroffen.

● Wer gefragt wird, wendet sich nicht ab.

Viele sagen: „Die Politiker dort oben machen doch, was sie wollen“. Die Menschen können kaum Einfluss auf die Politik nehmen, was sie demotiviert, sich überhaupt einzumischen. Initiative und Referendum ermutigen die Menschen sich zu engagieren. Wenn Bürgerinnen spüren, dass sie etwas bewegen können, bekommen sie wieder Interesse an der Politik.

● Bei direkter Demokratie stehen mehr Bürger hinter den Entscheidungen.

Wenn über eine Sachfrage einmal abgestimmt wurde, ist geklärt, wo die Mehrheit der Bevölkerung steht. Auch die unterlegene Minderheit hat es leichter, sich mit der getroffenen Entscheidung zu arrangieren, statt hinter Politikerentscheidungen Partikularinteressen zu vermuten.

● Direkte Demokratie ist verantwortungsvolle Politik.

Jeden Monat verabschieden die Parlamente auf Staats- und Landesebene weitreichende Gesetze, jede Woche treffen die Regierungen wichtige Entscheidungen. Sie bestimmen nicht nur die heutigen Lebensbedingungen, sondern auch jene kommender Generationen. Weitreichende und wichtige Entscheidungen brauchen einen breiten Konsens unter den Bürgerinnen.

● Mehr direkte Demokratie bedeutet weniger Selbstbedienung.

Immer wieder hört man: nur wer viel Geld und eine starke Lobby hat, kann sich in der Politik durchsetzen. Mit direkter Demokratie können die Bürger dem Missbrauch öffentlicher Ressourcen einen Riegel vorschieben.

● Mehr direkte Demokratie heißt, mehr sozialer Frieden.

Direktdemokratische Instrumente richten sich nicht gegen die Politiker. Vielmehr haben es Politiker durch Initiative und Referendum leichter, den Bürgerwillen zu erkennen und die Bürger zu vertreten. Die Macht der großen Verbände und Lobbys ist enorm, von der EU bis zum Land Südtirol. Deshalb ist ein Ausgleich durch direktdemokratische Instrumente besonders wichtig. Bürgerinitiativen müssen ganz unabhängig von mächtigen Unterstützern ihre Anliegen einbringen können. Wenn Projekte und Vorhaben bestimmter Lobbys zu kostspielig, risikobehaftet oder belastend sind, muss das Volk mit dem Referendum eingreifen. Dadurch wächst der soziale Friede, denn niemand kann dann mehr behaupten, dass über seinen Kopf hinweg entschieden worden sei.

3

Ein Vetorecht für die Bürger: das Referendum

Im geltenden Landesgesetz Nr. 22/2018 über die direkte Demokratie ist auch das bestätigende Referendum vorgesehen, und zwar für Landesgesetze, die nicht mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet worden sind. Dieses Vetorecht der Bürgerschaft kann gemäß Autonomiestatut auch auf sog. Regierungsformgesetze des Landes angewandt werden. So waren die Südtiroler am 9.2.2014 aufgerufen, über ein neues Landesgesetz zur direkten Demokratie zu entscheiden, das im Juni 2013 mit den Stimmen der SVP verabschiedet worden war. Das Landesgesetz zur direkten Demokratie und das Landtagswahlrecht sind die beiden wichtigsten Gesetzestexte zur „Regierungsform“. Sieben Landtagsabgeordnete oder ein Fünftel der bei den Landtagswahlen wahlberechtigten Personen (derzeit rund 8.000) können ein solches Referendum anstrengen, wenn das Gesetz mit der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Landtages verabschiedet worden ist. Beide Voraussetzungen für diesen Referendumsantrag waren 2013 vorhanden und so kam es 2014 zum ersten Mal zu einem fakultativen bestätigenden Referendum zu einem Landesgesetz, nämlich dem Bürgerbeteiligungsgesetz

der SVP vom Juni 2013. Wie auf Staatsebene gibt es auch auf Landesebene bei dieser Art von Volksabstimmung kein Quorum.

Auf Staatsebene kann ein solches Referendum gegen Verfassungsänderungen durch das Parlament eingeleitet werden. 2001, 2006 und 2016 war in Italien ein derartiges Referendum abgehalten worden. Im Dezember 2016 ist die von Regierungschef Matteo Renzi angestrebte Verfassungsreform von den Wählern verworfen worden.

Am 9.2.2014 entschlossen sich nur knapp 100.000 Südtiroler (27,8% der Wahlberechtigten) zum Urnengang, wovon 65% dem SVP-Gesetz eine Absage erteilten. Auch in den Gemeinden des Landes ist 2015 das bestätigende Referendum für Satzungsänderungen eingeführt worden. Doch fehlt dieses klassische Vetorecht der Bürger für besonders wichtige Beschlüsse der Landesregierung sowie für die Rechtsakte der Gemeinden.

Abb. 5 Abgabe der Unterschriften für den Referendumsantrag im September 2013



„Macht braucht Kontrolle“ – das ist der Hauptgrund für dieses Volksrecht. Es wird oft auch mit einer Handbremse verglichen, mit welcher die Bürgerschaft die politische Vertretung einbremsen kann. Das bestätigende Referendum ist im Nachbarland Schweiz das älteste und meistgenutzte direktdemokratische Volksrecht. Es gilt seit 1848 für Verfassungsänderungen und seit 1874 für alle Bundesgesetze. Das Referendum ergreifen die Eidgenossen, wenn sie das Inkrafttreten eines neuen, vom Parlament, den Kantonsräten oder Gemeinderäten beschlossenen Rechtsaktes verhindern wollen.

In Italien gibt es dieses „Notwehrrecht“ der Bürger nur für Verfassungsänderungen, die nicht von einer Zweidrittelmehrheit im Parlament beschlossen worden sind. 2001 und 2006 waren alle Bürgerinnen Italiens zu den Urnen gerufen worden, um einmal über eine Reform der Regierung Prodi, dann über eine Berlusconi-Reform der Verfassung zu befinden. Für diese sehr wichtige Art von Volksabstimmung gilt erstaunlicherweise kein Beteiligungsquorum. Dagegen können weder auf staatlicher Ebene noch in Südtirol die Bürger auf diese Weise die Notbremse ziehen, wenn ein ordentliches Staats- oder Landesgesetz zur Debatte steht.

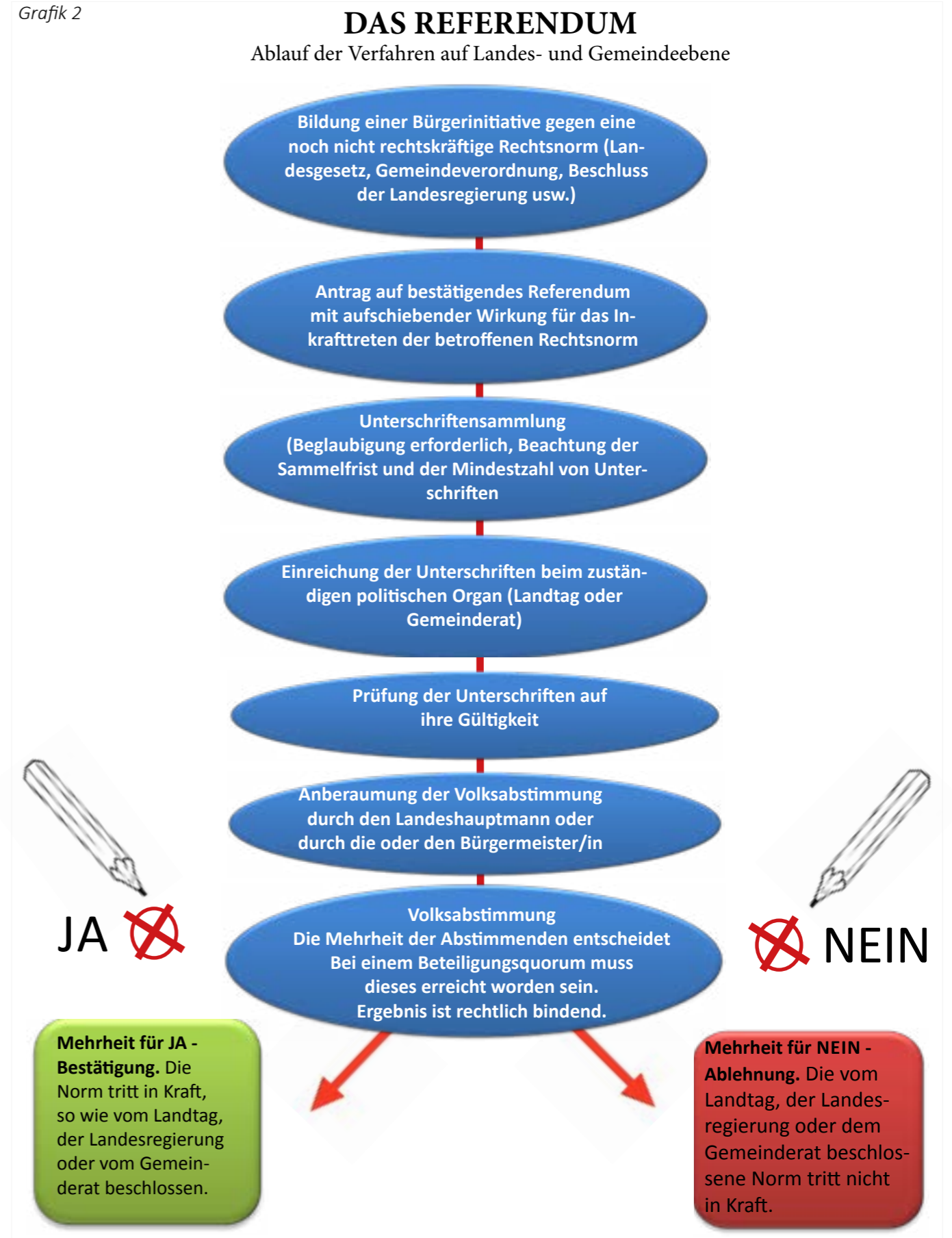
Beim **Referendum** im engeren Sinne (nicht im Sinne des reinen Vorgangs der Volksabstimmung) geht es um die Möglichkeit, festzustellen, ob politische Entscheidungen der politischen Vertreter auf dem Konsens der Bevölkerung beruhen oder nicht. Die von den Bürgern regelmäßig gewählte politische Vertretung (Parlament, Regionalrat, Landtag) trifft Entscheidungen, die nicht unbedingt mit dem Willen der Mehrheit der Bevölkerung übereinstimmen. Vor Inkrafttreten umstrittener Gesetze und Entscheidungen muss den Regierten die Möglichkeit gegeben sein, Einspruch zu erheben und ein Veto einzulegen. Nach Beschlussfassung des Parlaments oder des Landtags steht den Bürgerinnen ein kurzer Zeitraum zur Verfügung, in dem sie mittels Unterschriftensammlung das Referendum, also eine Volksabstimmung über diese Entscheidung

beantragen können. Wenn eine festgelegte Mindestanzahl von Bürgern es wünscht, muss die vom Vertretungsorgan getroffene Entscheidung zu einer Art „Konsenstest“ vors Volk. Diese Art von Kontrollinstrument wird „**fakultatives Referendum**“ genannt (Referendum im engeren Sinne). Fakultativ deshalb, weil es Bürgern frei steht, eine Volksabstimmung über einen Beschluss eines Vertretungsorgans zu erwirken. Wenn die Bevölkerung einem Gesetz oder einer Entscheidung nicht zustimmt, liegt der Ball wieder beim Vertretungsorgan, eine bessere und konsensfähige Lösung zu finden. Auf diese Weise ist eine schnelle und effiziente Kontrolle der politischen Mandatsträger möglich. Deshalb wird das „fakultative Referendum“ oft auch als „Volksveto“ bezeichnet.

Obligatorische Referenden sind Volksabstimmungen, die aufgrund einer gesetzlichen Regelung zwingend durchgeführt werden müssen. Ein obligatorisches Referendum ist in Demokratien meist bei Total- oder Teilrevisionen der Verfassung oder des Grundgesetzes vorgesehen, also wenn die Änderung der grundlegenden demokratischen Spielregeln eines Gemeinwesens, vom Volk selbst abgesegnet werden muss. Darüber hinaus wird in einigen Staaten ein obligatorisches Referendum vorgeschrieben, wenn das Staatsgebiet neu gegliedert wird oder Kompetenzen an eine übergeordnete Organisation abgetreten werden (z.B. an die EU).

Das **Referendum** in seiner obligatorischen und fakultativen Form und die **Volksinitiative** sind die beiden Hauptpfeiler einer funktionierenden direkten Demokratie. Die weiteren Volksrechte wie z.B. die Volksbefragung oder das Volksbegehren ergänzen die beiden Hauptinstrumente. Daneben gibt es noch Verfahren zur Einbeziehung der Bürgerschaft in die politische Meinungsbildung und Entscheidungsvorbereitung, die nicht zu einem Volksentscheid führen. Diese werden mit dem Sammelbegriff „deliberative Demokratie“ bezeichnet und haben keine bindende Wirkung für die politischen Vertretungsorgane.

Grafik 2



Das Parlament, der Landtag, der Gemeinderat müssen in einem gut geregelten Verfahren der direkten Demokratie immer das Recht auf Gegenvorschlag haben. Dies bedeutet, dass das Vertretungsorgan (Parlament, Landtag, Gemeinderat) zu einer von Bürgern eingebrachten Vorlage einen eigenen Gegenvorschlag vorlegen kann, der mit Mehrheitsbeschluss des entsprechenden Organs zustande kommt. Wenn keine Einigung zwischen den Promotoren und dem Vertretungsorgan gelingt, kommt der Bürgervorschlag und der Gegenvorschlag der politischen Vertretung gemeinsam zur Abstimmung kommt. Beim Volksbegehren hingegen wird nichts vom Volk beschlossen, aber Bürgerinnen können ein Thema auf die Agenda des Parlaments setzen lassen.

Mögliche Referendumsarten auf Landesebene nach Abstimmungsgegenstand

Eine weitere Unterscheidung kann speziell beim Referendum nach dem Rechtsakt getroffen werden, der einer Volksabstimmung unterworfen werden soll. Dies kann am Beispiel des für Südtirol 2003 von der Initiative für mehr Demokratie mit Volksbegehren eingebrachten Gesetzentwurfs für direkte Demokratie auf Landesebene veranschaulicht werden. Hier besteht eine Hierarchie von Rechtsnormen, die grundsätzlich „referendumstauglich“ sind:

- **Das Statutsreferendum:** der Landtag kann dem Regionalrat Vorschläge zur Abänderung des Autonomiestatuts vorlegen, der sich damit seinerseits ans Parlament wenden kann. Diese Abänderungen könnten anschließend einem bestätigenden Referendum unterworfen werden, wenn eine Mindestzahl von Wahlberechtigten dies fordert. Ein solches Statutsreferendum gibt es heute noch nicht.
- **Das Regierungsformreferendum:** Ein Fünftel der Landtagsabgeordneten oder ein Fünfzigstel

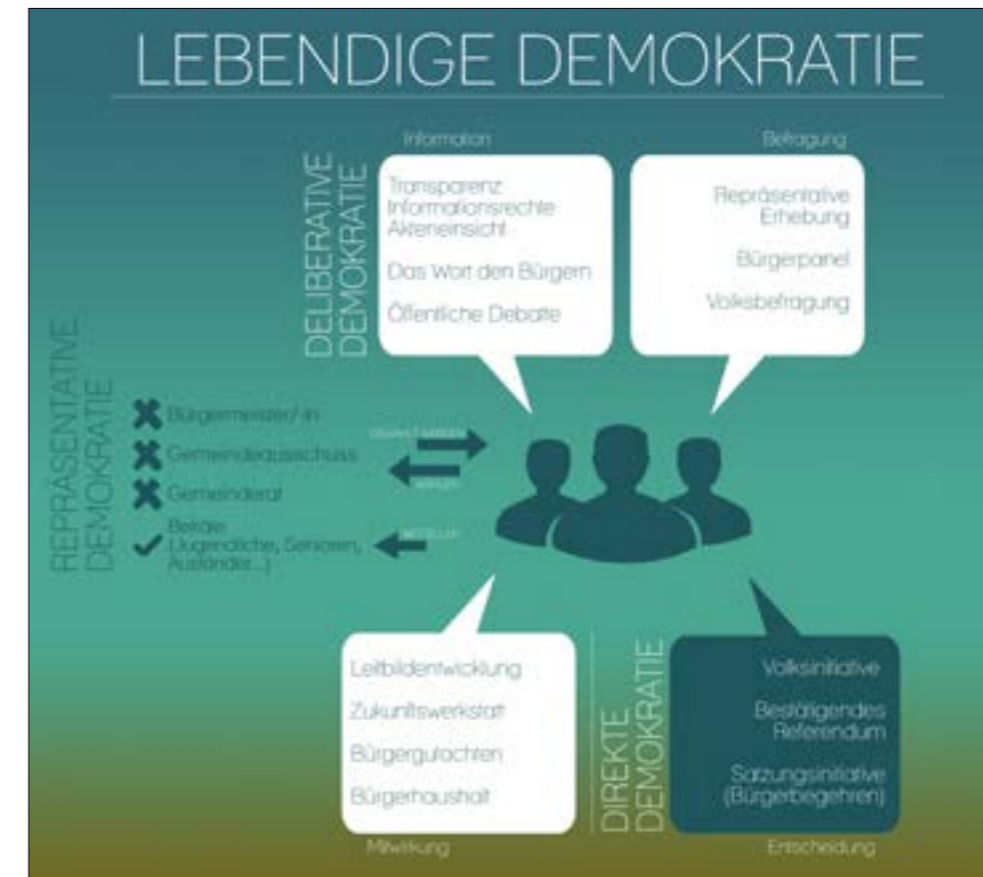
der Wähler können eine Volksabstimmung über die „Regierungsformgesetze“ (Wahlgesetz und Gesetz zur Direkten Demokratie) erwirken. Dieses Referendum wurde mit Landesgesetz Nr. 10 vom 17. Juli 2002 geregelt und kam erstmals am 9.2.2014 zum Tragen.

- **Das Gesetzesreferendum:** ist gemäß Landesgesetz 22/2018 für ordentliche Landesgesetze, die nur mit einfacher Mehrheit verabschiedet worden sind. Auf Staatsebene ist es nur für Verfassungsänderungen, die ohne Zweidrittelmehrheit des Parlaments zustande gekommen sind, möglich. Doch auch mit Zweidrittelmehrheit verabschiedete Landesgesetze und wichtige Beschlüsse der Landesregierung zu Landesgesetzen von besonderer Tragweite sollten einem bestätigenden Referendum unterworfen werden können (siehe Verwaltungsreferendum).

- **Das Verwaltungsreferendum** betrifft Akte der Landesregierung von Landesinteresse. Als solche könnten jene Beschlüsse gelten, die ein Tausendstel des Landeshaushalts binden, sowie Beschlüsse zu Projekten, die der Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen sind und solche, die von der Landesregierung selbst zu Projekten von Landesinteresse erklärt werden.

„Referendum“ oder Volksabstimmung?

Während in der internationalen und wissenschaftlichen Diskussion mit *Referendum* eines der beiden zentralen Instrumente der direkten Demokratie bezeichnet wird, nämlich die Möglichkeit, Beschlüsse des Parlaments oder des Landtags (und eventuell der Regierung oder der Landesregierung) noch vor ihrem Inkrafttreten zur Volksabstimmung zu bringen, wird in Italien jede Volksabstimmung, gleich mit welchem Zweck und gleich, ob auf Staats-, Regional oder Gemeindeebene, immer als „*referendum*“ bezeichnet. Im Italienischen bezeichnet dieses Wort gleichzeitig



Grafik 3 Die drei Bereiche der Bürgerbeteiligung in der Demokratie

Referendum und Volksinitiative bilden die Säulen der direkten Demokratie. Die weiteren Bereiche einer modernen Demokratie sind die deliberative und die repräsentative Demokratie. Alle drei ergänzen sich.

das Instrument, das Verfahren und den Vorgang der Volksabstimmung selbst. Die *Volksinitiative* (vom Volk vorgelegter Gesetzesvorschlag mit zwingender Volksabstimmung) gibt es in Italien auf gesamtstaatlicher Ebene nicht. Sie würde in Italien „*referendum propositivo*“, also vorschlagendes Referendum heißen und wird auf Landes- und Gemeindeebene so bezeichnet.

Aber auch dieser Terminus greift wieder zu kurz und führt zu Unklarheiten, weil eine solche Volksabstimmung nicht eine Regelung vorschlägt, sondern sie beschließt oder ablehnt. Nach international geltender Diktion werden Volksinitiativen, die einen Sachverhalt völlig neu regeln, ein Gesetz abschaffen oder modifizieren, immer „Initiative“ bzw. Volksinitiative genannt. Als bestätigendes Referendum wird international jene Volksabstimmung bezeichnet, die einen Rechtsakt vor dem Inkrafttreten eines Gesetzes vors Volk bringt. Dieses Instrument ist in Italien nur bezüglich bestimmter

Verfassungsänderungen vorgesehen. Der Schlussakt der ganzen Veranstaltung wird im deutschen Sprachgebrauch als Volksabstimmung (auf Staaten-, Länder- oder Regionalebene) und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene bezeichnet. In Italien heißt sowohl das Instrument (Verfahren) selbst als auch die Abstimmung immer „referendum“, womit Missverständnisse vorprogrammiert sind.

Das wichtigste direktdemokratische Instrument der italienischen Rechtsordnung ist das abschaffende oder „abrogative“ Referendum, das in anderen Ländern kaum bekannt ist. Damit kann ein schon in Kraft befindliches Gesetz abgeschafft werden, ohne dass eine neue, etwa von Bürgerinnen ausgearbeitete Vorlage an seine Stelle tritt. Die echte Volksinitiative als Möglichkeit der Volksabstimmung über Vorlagen der Bürger gibt es in Italien auf Staatsebene noch nicht.

Bürgerinnen und Bürger geben sich Gesetze: die Volksinitiative

Der 1. Oktober 1995 ist für Bayern ein denkwürdiger Tag. Per Volksentscheid gaben sich die Bayern eine neue, deutlich bürgerfreundlichere Grundsatzregelung der kommunalen direkten Demokratie. Die Volksinitiative war vom Verein „Mehr Demokratie e.V.“ eingebracht worden, mehr als eine Million Bürger hatten sie mit ihrer Unterschrift unterstützt. Die CSU-Mehrheit im Landtag war gegen diesen Ausbau der Volksrechte in den Gemeinden, doch bei der Abstimmung entschieden sich 53,7% der Wählerschaft für den volksbegehrten Entwurf und gegen die Vorlage der CSU. Seitdem steht Bayern in der Nutzung des Bürgerentscheids in den deutschen Bundesländern weitab an der Spitze. 40% aller in Deutschland jährlich abgehaltenen Volksabstimmungen finden allein in Bayern statt, bisher fast 2.000. Nur 15,7% haben das nach Gemeindegröße gestaffelte Beteiligungsquorum nicht erreicht. Ein Beispiel dafür, wie beherzte Bürger auch in einem katholisch-konservativen Land für einen demokratischen Aufbruch sorgen können. Nun ist die direkte Demokratie in Bayern auf Gemeindeebene relativ gut geregelt, auf Bundeslandebene aber sehr restriktiv. Deshalb kommt es auf Landesebene in Bayern nur höchst selten zu einer Volksabstimmung.

Neben dem Referendum, dem Vetorecht der Bürgerschaft gegenüber der gewählten Vertretung, bildet die Volksinitiative (oder nur „Initiative“) den zweiten Grundpfeiler direktdemokratischer Verfahren. Sie ist in einem modernen Staat erstmals 1891 in der Schweiz eingeführt worden und auch in der Hälfte der US-Bundesstaaten verfügbar. Die Volksinitiative entstand

aus dem Problem, dass in repräsentativen Demokratien die Stimmbürger als eigentlicher Souverän ihre Entscheidungsmacht für bestimmte Zeit an gewählte Vertreterinnen delegieren, also aus der Hand geben. Was aber, wenn die politische Vertretung drängende Probleme nicht angeht, unbefriedigende Lösungen findet oder undurchsichtige Interessen verfolgt? Diese Ohnmacht der Bürger zwischen den Wahlen braucht Handlungsmöglichkeiten, wenn die Bürgerinnen nicht bloßes Objekt der Vertreter bleiben, sondern an der Politik aktiv mitwirken sollen. Mit der Volksinitiative können die Bürgerinnen die Initiative ergreifen und selbst ein Gesetz oder eine Beschlussvorlage einbringen. Eine Mindestanzahl von Bürgern kann zu einer Sachfrage einen Vorschlag ausarbeiten und dem Vertretungsorgan vorlegen. Wenn eine Mindestzahl von weiteren Bürgerinnen ein solches Begehren mitträgt, muss sich das Parlament oder der Landtag damit befassen. Wenn dieser Vorschlag nicht im Sinne der Bürgerschaft angenommen wird, kommt es zur Volksabstimmung. Deshalb wird in diesem Zusammenhang über „Volksgesetzgebung“ gesprochen. Dank der Initiative liegt die Macht – im Sinne von Handlungsfähigkeit – nie allein bei der politischen Vertretung, sondern immer auch bei den Bürgern. Mit dem Referendum als Kontrollrecht bildet die Volksinitiative als Initiativrecht das „Tandem der direkten Demokratie“.

Bei einer Volksinitiative wird die Bürgerschaft selbst als Gesetzgeberin aktiv und unterbreitet der politischen Vertretung einen Gesetzentwurf. Dadurch lenkt eine Gruppe von Bürgern die Aufmerksamkeit auf ein The-



Abb. 6 Kundgebung der Initiative für mehr Demokratie zum Abschluss der Referendumskampagne 2013

ma, das vom Parlament oder vom Landtag vernachlässigt würde. Bei der in der Schweiz angewandten Regelung richtet sich eine Volksinitiative zunächst ans Parlament oder an den Kantonsrat. Wird die Volksinitiative vom Parlament oder Kantonsrat abgelehnt, muss es dem Volk zur Beschlussfassung vorgelegt werden. Selbst wenn Volksinitiativen an der Urne scheitern, können sie etwas bewirken, weil sie ein Thema auf die Tagesordnung setzen und eine breite öffentliche Debatte auslösen. Die eigentliche Volksabstimmung ist dabei nur der Schlussakt eines komplexen Prozesses der öffentlichen Diskussion und Verhandlung zwischen Promotoren und Bundesparlament bzw. Kantonsräten.

In den italienischen Kontext übersetzt wäre die Volksinitiative eine „iniziativa popolare“ (ad referendum oder referendum propositivo) und das bestätigende Referendum ein „referendum confermativo“. Das Referendum und die Volksinitiative, die beiden Grundformen direktdemokratischer Mitwirkung, müssen gut auseinander gehalten werden. Sie können auf allen Ebenen eines Staates Anwendung finden und durch andere Formen ergänzt werden, wie z.B. durch das Volksbegehren und das Verfahren der nicht bindenden Volksbefragung (vgl. den folgenden Abschnitt „Weitere Volksrechte“). Doch die Initiative und das Referendum sind die beiden Grundsäulen, die

„UrpaarIn“ der direkten Demokratie.

Weitere Möglichkeiten der direkten Mitwirkung der Bürger in der Politik

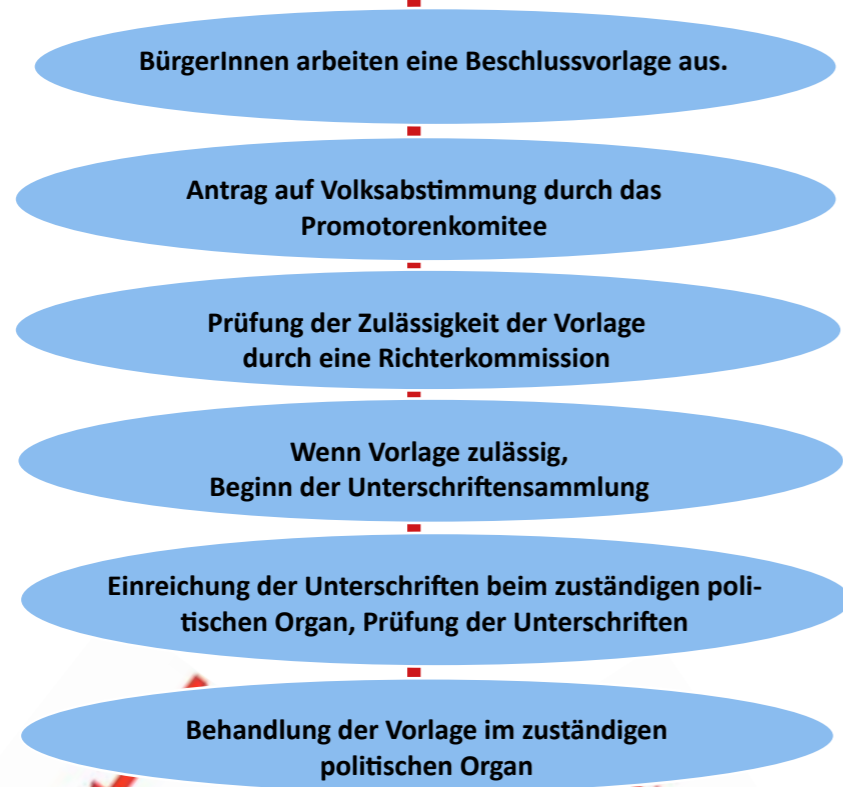
Über das bestätigende Referendum und die Volksinitiative hinaus gibt es noch weitere Volksrechte, die keine Volksabstimmung als definitiven Entscheid durch die Bürger vorsehen:

● Die Volksbefragung

ist eine nicht bindende, beratende Befragung, die sowohl von Bürgerinnen wie von gewählten Organen initiiert werden kann, um die Einstellung der Bevölkerung zu sondieren. Sie hat keine rechtlich verbindliche Wirkung, sondern zeigt in repräsentativer und demokratischer Weise ein Bild der herrschenden Meinung in der Bevölkerung auf. In der Schweiz und in Deutschland ist diese Art der Volksabstimmung gar nicht bekannt.

In Südtirol werden irrtümlicherweise auch Volksabstimmungen mit Rechtskraft als „Volksbefragung“ bezeichnet, wie etwa in den Gemeindegesetzen.

VOLKSINITIATIVE



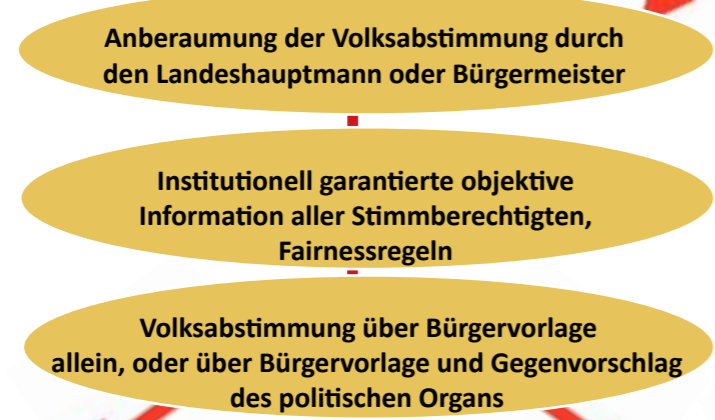
Annahme

Die politische Vertretung nimmt die Vorlage der BürgerInnen an. Die Bürgervorlage wird verabschiedet. Es findet keine Volksabstimmung statt.

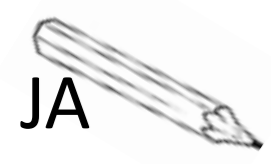
Ablehnung

Die politische Vertretung lehnt die Vorlage der BürgerInnen ab. Es kommt zur Volksabstimmung. Die politische Vertretung kann einen Gegenvorschlag zur Volksabstimmung bringen.

Mehrheit für **JA**
Bürgervorlage ist angenommen und tritt in Kraft oder wird vom politischen Organ in Rechtsnorm umgewandelt.



Mehrheit für **NEIN**
Bürgervorlage ist abgelehnt und tritt nicht in Kraft. Es bleibt beim Alten.



Das Volksbegehren (ohne Volksabstimmung)

ist die Möglichkeit, mit mindestens 2.500 Unterschriften eine Gesetzesvorlage im Landtag oder mit 50.000 Unterschriften im Parlament einzubringen, ohne diese Organe zur Annahme des Begehrens zu verpflichten oder eine Volksabstimmung zu erwirken. Es unterscheidet sich deshalb von der eigentlichen Volksinitiative, die das Recht einschließt, eine Begehrensvorlage der Bürger auch zur definitiven Beschlussfassung vor Volk zu bringen. Das Volksbegehren hat in der politischen Praxis in Italien kaum Gewicht, da meist gar keine Verpflichtung für das politische Organ besteht, es innerhalb einer festgelegten Zeit seriös zu behandeln.

Die Petition

besteht in der formalen Anfrage der Bürger an ein politisches Organ (Landtag, Bürgermeister) ohne jegliche Abstimmung, allerdings mit der Verpflichtung des befragten politischen Organs zur Beantwortung innerhalb einer bestimmten Frist. In anderen Ländern und Bundesländern (z.B. Tirol) besteht seit Langem das Recht auf E-Petition, die digitale Form der Petition, die von anderen Bürgern mitunterstützt werden kann.

Das Recall-Verfahren (Abberufungsrecht)

Streng genommen gehört dieses Verfahren nicht zum Instrumentarium der direkten Demokratie, wird aber von den Bürgerinnen selbst erwirkt. Bei diesem in zahlreichen US-Bundesstaaten wie z.B. in Kalifornien verankerten Instrument wird der Wählerschaft auf Antrag einer Mindestanzahl von Bürgern die Möglichkeit eingeräumt, einen gewählten Politiker (Gouverneur, Minister, Ministerpräsident, in den USA auch Richter) von seinem Amt durch Volksentscheid abzurufen. Aufgrund schwerwiegender Missstände und Vertrauensverlust kann die Bevölkerung damit ihre Wahl auch während einer Legislatur bzw. Amtsperiode rückgängig machen, um größeren Schaden zu vermeiden. In der Schweiz gibt es in sieben Kantonen ein Abberufungsverfahren gegen die gesamte Kantonsregierung oder eine Behörde. In den USA bildet dieses Recall-Verfahren mit der Initiative und dem Referendum in elf Staaten die sog. „Direktdemokratische Trias“. Allerdings müssen oft bis zu 25% der bei der letzten Wahl Beteiligten den Antrag auf Recall unterschreiben. In Italien gibt es kein Recht auf Abwahl oder Abberufung von gewählten Politikern.

Die Vernehmlassung

In der Schweiz gibt es außerdem die sog. „Vernehmlassung“. Diese Phase des Gesetzgebungsverfahrens bei Verfassungsänderungen, neuen Gesetzen, wichtigen völkerrechtlichen Verträgen sowie anderen Vorhaben von großer Tragweite erlaubt den Kantonen, den betroffenen Interessenverbänden und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen eine rechtzeitige Stellungnahme. Zu diesem Zweck stellt die zuständige Stelle den interessierten Institutionen oder Verbänden einen Vorentwurf und einen erläuternden Bericht zu oder veröffentlicht ihn auf der amtlichen Internetseite. Vernehmlassungsverfahren gibt es auch auf kommunaler Ebene. Ziel ist es, Fachwissen einzubringen und die Erfolgchancen des Projektes im weiteren Gesetzgebungsprozess abschätzen zu können. Insbesondere im Hinblick auf ein mögliches Referendum ist es in der Schweizer Politik wichtig, bei der Vernehmlassung alle wichtigen Interessengruppen zu konsultieren, um so genannte „referendumssichere“ Vorlagen präsentieren zu können. Auch wer nicht persönlich zum Vernehmlassungsverfahren eingeladen wird, kann sich zu einer Vorlage äußern, eben auch als Einzelperson. Die Vernehmlassung ist ein weit transparenteres Verfahren der Entscheidungsvorbereitung als der Lobbyismus im Hinterzimmer.

Das Design der direkten Demokratie

Gute Regeln sind für die Anwendbarkeit entscheidend

Widerstand gegen das Projekt Ried

Obwohl Brunecks Skiberg Kronplatz schon übererschlossen ist, arbeitete die Kronplatz Seilbahn AG seit 2006 auf eine neue Abfahrtspiste und Seilbahn am Nordosthang hin. Nach dubiosen Umweltverträglichkeitsprüfungen im Jahr 2008 genehmigte die Landesregierung im Juni 2009 die Eintragung des Projekts in den Skipistenplan. Darauf drängten Umweltschützer, Anrainer und andere Vereine auf eine Volksabstimmung. Im August 2009 zog ein Protestzug von fast tausend Bürgern durch Bruneck. In der Öffentlichkeit entbrannte eine lebhafte Debatte.

Das Projekt ging seinen Weg: Im November 2009 sprach sich im Brunecker Gemeinderat eine knappe Mehrheit für die Eintragung in den Skipistenplan aus. Im Jänner 2010 erteilte der Umweltbeirat seine Zustimmung mit der Begründung, dass das Projekt Ried schon zu weit fortgeschritten sei. Der Termin für die Volksabstimmung wurde so lange wie möglich hinausgeschoben. Die Kronplatz Seilbahn AG rekurrierte sogar gegen die Volksabstimmung, zog den Rekurs aber wieder zurück, weil er offensichtlich ohne Erfolgsaussicht gewesen wäre.

Darauf stiftete Brunecks Bürgermeister Tschurtschenthaler mit der Behauptung Verwirrung, dass die Volksabstimmung das Projekt Ried überhaupt nicht betrafte. Im Gemeinderat fuhr die Mehrheit eine Boykottkampagne, um folglich übers Beteiligungsquorum die

Abstimmung zum Scheitern zu bringen. Trotz Boykott und Irreführung durch die Projektbefürworter gingen im November 2010 an die 4.200 Bürger und Bürgerinnen zur Urne. 90,4% stimmen gegen jede Piste und Aufstiegsanlage am Nordosthang des Kronplatzes. Doch das erforderliche Quorum von 40% wurde mit 33,8% Abstimmungsbeteiligung verfehlt.

Im März 2011 wurden ungeachtet der fehlenden Verfügbarkeit von Grundstücken die Kulturgrundänderungen veranlasst, die Baukonzessionen erteilt und im gleichen Jahr noch die Bauarbeiten durchgezogen. Ein Beispiel schlecht geregelter direkter Demokratie auf Gemeindeebene.

In den Kapiteln 3 und 4 sind die wesentlichen Instrumente der direkten Demokratie vorgestellt worden. Geltende Gesetze abzuschaffen, abzuändern und zugleich neue einzuführen ermöglicht die **Volksinitiative** (einführende bzw. abschaffende Volksabstimmung). Um zu überprüfen, ob ein vom Landtag oder von der Landesregierung gefasster Beschluss von der Bevölkerung wirklich akzeptiert wird, ist das Instrument des **Referendums** (bestätigende oder ablehnende Volksabstimmung) gefragt.

Zum Zweck der Orientierung und Klärung vor einem wichtigen politischen Beschluss oder Projekt kann die Bevölkerung auch auf Initiative des Landtags oder eines Gemeinderats mit einer **Volksbefragung** gehört werden (befragende Volksabstimmung). Doch bringen die besten Verfahren der direkten Mitbestimmung wenig, wenn die Regelungen zur Einleitung und Abwick-

lung von Volksabstimmungen nicht passen. Die Qualität der direkten Demokratie hängt entscheidend von der Ausgestaltung der Verfahren und der Einbettung in die parlamentarischen Entscheidungsprozesse ab. In jeder Phase gibt es wichtige Verfahrenselemente, die mehr oder weniger bürgerfreundlich ausgestaltet sein können.

Die wichtigsten elf Verfahrenselemente der direkten Demokratie:

1. Themenbereich: Worüber soll abgestimmt werden können?

Welche politischen Themen oder Sachbereiche sind vom direktdemokratischen Entscheidungsprozess ausgeschlossen? Grundsätzlich gilt: die Bürgerinnen sollen all jene politischen Fragen bearbeiten und darüber verbindlich entscheiden können, die von den politischen Vertretern geregelt werden. Ausgenommen bleiben die internen Regeln der politischen Vertretung wie z.B. die Geschäftsordnung und Personalfragen sowie der Haushaltsvoranschlag des Landtags oder Gemeinderats. Für die Zulassung einer Volksabstimmung muss grundsätzlich die legislative Zuständigkeit der jeweiligen Regierungsebene vorhanden sein: die Bürger können auf Landesebene über Fragen der Landespolitik und auf Gemeindeebene über Themen abstimmen, für welche die Gemeinden zuständig sind. Die rechtliche Schranke für die Zulässigkeit ist in jedem Fall durch die übergeordneten Grundgesetze gegeben: die Verfassung mit den für Italien geltenden internationalen Konventionen und das Autonomiestatut.

Öffentliche Ausgaben und Einnahmen (Steuern und Gebühren) müssen nicht zwingend von Volksabstimmungen ausgeschlossen bleiben (vgl. Kap. 14).

Da wichtige, kostenträchtige und umweltrelevante Themen gerade in Südtirol oft durch die Landesregierung geregelt werden, ist es unverzichtbar, auch wichtige Beschlüsse der Landesregierung einer Volks-



Abb. 7 Die Aktionsgemeinschaft Reischach demonstriert in Bruneck gegen das Projekt Ried

abstimmung unterwerfen zu können, wenn diese von Landesinteresse sind.

2. Einstiegshürden: Wieviele Unterstützerunterschriften sind für die Einleitung einer Volksabstimmung erforderlich?

Einstiegshürde bedeutet in diesem Kontext: wie viele Unterschriften von Stimmberechtigten müssen gesammelt werden, um ein Referendum oder eine Volksinitiative zu starten? Bewährte Erfahrungswerte für ein sinnvolles Maß an nötiger Unterstützung für eine Volksabstimmung findet man in der Schweiz, wo im Durchschnitt auf kantonaler Ebene 2,3% der Wahlberechtigten unterschreiben müssen.

Die höchste Einstiegshürde besteht im Kanton Tessin mit 5%. Dem entspricht für Südtirol die Zahl von gut 9.000 Unterschriften (ca. 2,3%) bis höchstens 20.000 (ca. 5% der Wahlberechtigten). Laut Landesgesetz Nr.22/2018 sind für alle Volksabstimmungen

die Sammlung von mindestens 13.000 Unterschriften erforderlich (3% der Wahlberechtigten). Beim bestätigenden Referendum (jenem über die Regierungsgesetze) sieht das Landesgesetz Nr.10/2002 die Unterstützung durch 1/50 der Wahlberechtigten, also 2% vor. Ein vernünftiges, bürgerfreundliches Maß an Unterschriften kann sich zwischen 2 und 3% bewegen.

3. Die Art der Unterschriftensammlung

Das Gespräch, die Verständigung und Kommunikation der Bürger ist etwas vom Wichtigsten bei Initiativen aus dem Volk. Die Zeit der Unterschriftensammlung ist die Zeit der öffentlichen Diskussion über einen Vorschlag. Sie soll deshalb dort stattfinden können, wo sich die Menschen aufhalten und anzutreffen sind. Doch vor allem in Landgemeinden ist dies weit schwieriger, wenn bei der Unterschriftenabgabe spezielle Amtspersonen zugegen sein müssen. Für viele Bürgerinnen ist es schwierig, sich während der Arbeitszeit zum Unterschreiben ins Rathaus oder einen besonderen öffentlichen Ort zu begeben. Die freie Unterschriftensammlung mit nachträglicher Stichprobenkontrolle durch das Wahlamt ist international zum Standardverfahren geworden. Die umständliche und aufwändige Beglaubigung der Unterschrift durch eine Amtsperson vor Ort ist eine italienische Besonderheit. Die Beglaubigung sollte gemäß Vertrauensprinzip auch durch jeden vom Bürgermeister beauftragten Bürger oder Bürgerin erfolgen können.

4. Zulässigkeitsprüfung und Fachkommission

Es muss eine Instanz (Fachkommission) geben, die die Zulässigkeit eines Antrags auf Volksabstimmung sowie die Rechtmäßigkeit des gesamten Verfahrens prüft und überwacht. Nicht in die Zuständigkeit einer solchen Kommission fällt die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit, was allein dem Verfassungsgerichtshof zusteht, und zwar erst nach der Volksabstimmung. Immer wieder werden vom Landtag verabschiedete

Landesgesetze von der Regierung in Rom angefochten und manchmal für verfassungswidrig erklärt. Dies kann durchaus auch bei Gesetzen geschehen, die über eine Volksinitiative zustande kommen.

Fachkommissionen setzen sich in Italien üblicherweise aus Richtern (Kassationsgerichtshof, Landesgericht, Verwaltungsgericht, Rechnungshof) zusammen. Dies muss aber nicht zwingend so sein. Auch andere Personen, die Unparteilichkeit und Fachkompetenz nachweisen, wie Volksanwältinnen und Rechtsprofessoren, könnten für diese Aufgabe berufen werden.

5. Sammelfristen und Sperrfristen

Wie viel Zeit haben die Bürgerinnen, um diese Unterschriften zu sammeln? Die Zeit spielt bei der Abwicklung von Volksabstimmungen eine sehr wichtige Rolle. Je länger die Sammelfrist, desto eher gelingt es den Promotoren, die Öffentlichkeit zu erreichen und Überzeugungsarbeit zu leisten. Der internationale Standard beträgt sechs Monate, bei der Europäischen Bürgerinitiative sogar ein Jahr, bei der Volksinitiative der Schweiz 18 Monate.

Zu lange Sperrfristen für Volksabstimmungen vor und nach Wahlen behindern dagegen unnötig die Abwicklung eines genauso wichtigen demokratischen Verfahrens, nämlich die Abstimmung über eine Sachfrage. Das geltende Gesetz zur direkten Demokratie des Landes Südtirol verbietet Volksabstimmungen im Zeitraum von 6 Monaten vor einer Landtagswahl. Damit wird unterstellt, dass die Bürgerschaft ein halbes Jahr vor Landtagswahlen an nichts anderes denken kann und denken soll als an das Kreuz auf dem Wahlzettel.

6. Das Beteiligungsquorum

Gibt es ein Beteiligungsquorum (Mindestprozentsatz an Abstimmungsbeteiligung), werden die Gegner einer Abstimmungsvorlage zum Informations- und Diskussionsboykott verleitet, man fördert also die Nichtbeteiligung. Mit direkter Demokratie soll die Bürgerbetei-



Abb. 8 Fernsehdiskussion in der RAI zur landesweiten Volksabstimmung am 25.10.2009

ligung gerade gefördert, nicht entmutigt werden. Bei Volksabstimmungen können sich aber viele Bürger aus den verschiedensten Gründen nicht beteiligen.

Die meisten Initiativen aus dem Volk interessieren nur einen Teil der Bevölkerung. Die Stimmen jener Bürgerinnen, die nicht zur Urne gehen, sind wie bei Wahlen als Enthaltungen zu werten, nicht als Gegenstimmen. Das Beteiligungsquorum nimmt dem Bürger aber dieses Recht auf Stimmenthaltung. Bei Wahlen gibt es kein Quorum. Ohne Beteiligungsquorum gibt es keine Probleme, wie die Beispiele Schweiz, USA und Bayern zeigen; sehr wohl aber in Italien, wie die letzten nationalen Referenden bewiesen haben. Die wichtigsten Argumente gegen das Quorum sind im Kap. 8 (S. 52) zusammengefasst. Mit dem Landesgesetz Nr.22/2018 ist das Quorum von 40% auf 25% abgesenkt worden.

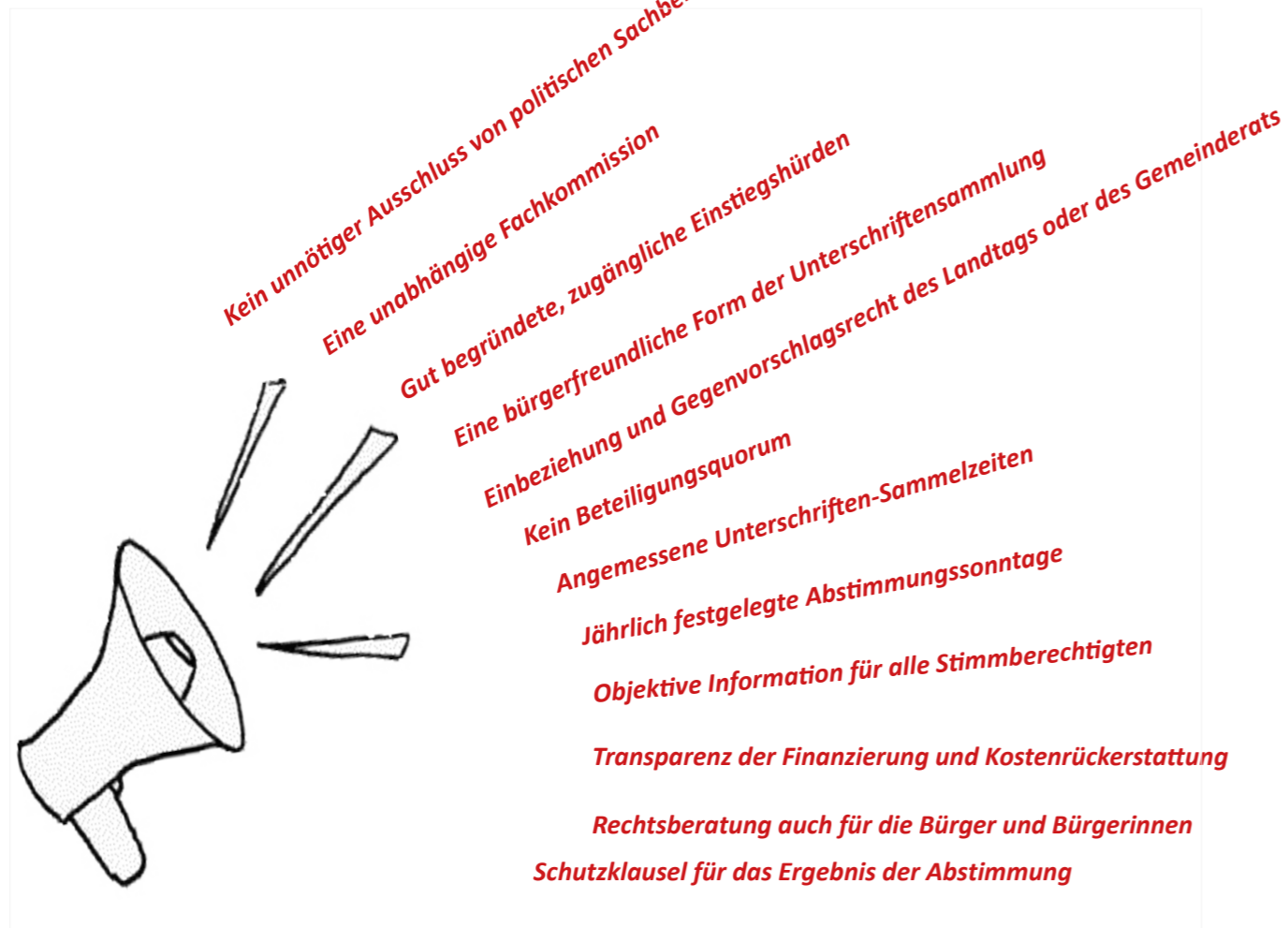
7. Qualität und Fairness in der Kommunikation

In einer Demokratie sollen sich die Bürger ausreichend über politische Fragen verständigen und sich sachlich korrekt und vielseitig informieren können. Unterschiedliche Positionen sollen gleichberechtigt dargestellt werden. Deshalb müssen alle zur Abstim-

mung stehenden Vorschläge von amtlicher Seite in einer Broschüre korrekt und unparteiisch dargestellt werden, die allen Stimmberechtigten vor der Abstimmung zugestellt wird. Die Promotoren eines Referendums oder einer Volksinitiative sollen wie Parteien bei Wahlen ein Anrecht auf Kostenrückerstattung für die Unterschriftensammlung und Bewerbung genießen.

8. Die Einbeziehung des Landtags oder Gemeinderats (das Vertretungsorgan)

Die direkte Mitbestimmung der Bürgerinnen soll den Landtag nicht übergehen, sondern zunächst mit ihm gemeinsam nach der besten Lösung suchen. Parlamentarische Arbeit und Initiativen aus dem Volk sollen fair miteinander um die besten Lösungen und Regeln verhandeln und „streiten“. Deshalb soll bei einer Volksinitiative der Landtag entweder in Verhandlung mit der Bürgerinitiative treten, oder einen eigenen, im Landtag verabschiedeten Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen können.



Grafik 5 Bürgerfreundliche Grundregeln der direkten Demokratie

9. Der Abstimmungsmodus

Derzeit wird in Italien auf allen Ebenen bei Volksabstimmungen fast ausschließlich an der Urne abgestimmt. Die Novelle zum Südtiroler Landtagswahlgesetz vom 20.5.2013 hat erstmals die Briefwahl für im Ausland ansässige Wahlberechtigte eingeführt. Die Briefwahl für alle Wahlberechtigten ist zum ersten Mal in ganz Italien von der Gemeinde Mals mit der Satzungsreform von 2012 eingeführt und mit der Volksabstimmung vom August 2014 konkret und erfolgreich angewendet worden. Gesetzlich spricht nichts dagegen, in Südtirol neben der traditionellen Form der Stimmabgabe an der Urne auch die Briefwahl als Recht aller Wahlberechtigten für alle Volksabstimmungen auf Landes- und Gemeindeebene einzuführen. Diese in der Schweiz, in Deutschland und zahlreichen ande-

ren Ländern vorherrschende Form der Stimmabgabe führt zu einer ganz erheblichen Einsparung von Kosten sowie einer Erleichterung der Abstimmung für die Bürger. Auch elektronische Abstimmungsverfahren können in Betracht gezogen werden.

10. Die Finanzierung und die Transparenzpflichten

Die Bürgerinitiativen (Promotorenkomitees) zur Einleitung einer Volksinitiative oder eines Referendums stehen fast immer vor der Frage: wie finanzieren wir das? Die Sammlung der Unterschriften, Rechtsberatung und Information, Öffentlichkeitsarbeit und schließlich die Abstimmungskampagne selbst bringen ganz erhebliche Kosten mit sich, die einfache Bürgergruppen oder Allianzen kleiner Vereine schwerlich schultern

können. In Analogie zur Wahlkampfkostenrückerstattung gemäß Wahlerfolg ist in diesem Fall die Verpflichtung der öffentlichen Hand gegeben, die Promotoren einer Volksabstimmung finanziell zu entlasten. Dies erfolgt in der Regel durch einen Fixbetrag pro gesammelter Unterschrift, und zwar bis zur Erreichung der vorgeschriebenen Unterschriftenhürde.

Transparenzpflichten sind in anderer Hinsicht wichtig. Jede Initiativgruppe, die eine Volksinitiative oder ein Referendum betreibt, muss ihre Einnahmen offenlegen, um der Öffentlichkeit und der ganzen Bürgerschaft darzulegen, von wem sie finanziert wird. Die Finanzquellen von Befürwortern und Gegnern bei den Abstimmungskampagnen müssen transparent gemacht werden, damit sich alle Bürger ein Bild der Unterstützung machen können. Den öffentlichen Institutionen wiederum darf die aktive Teilnahme oder Mitfinanzierung von Abstimmungskampagnen nicht gestattet sein.

11. Die Umsetzung (Schutz des Ergebnisses)

In dieser Phase muss sichergestellt werden, dass der Mehrheitswille respektiert wird und die Grundrechte gewahrt werden. Der Volksentscheid darf auch nicht nach kurzer Zeit wieder durch das Parlament oder den Landtag revidiert werden können. Er darf aber vor dem Verfassungsgericht, wie alle auf parlamentarischem Weg erzeugten Gesetze, angefochten werden. In einem Regionalstaat wie Italien ist immer die nächsthöhere Staatsebene für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Volksentscheiden zuständig. Der Schutz des Volksentscheids bedeutet: es muss verhindert werden, dass das Ergebnis einer Volksabstimmung durch die Vertretungsorgane oder die Regierungen im Nachhinein unterlaufen wird. Der Volksentscheid muss für eine bestimmte Mindestfrist gelten.

In diesem Sinn sollten in einer gut gestalteten direkten Demokratie folgende Aspekte berücksichtigt sein:

- **Kein unnötiger Ausschluss von politischen Sachbereichen,**

der nicht zwingend in Erfüllung einer übergeordneten Norm (Verfassung, Staatsgesetz, Autonomie) geboten ist. So ist für Südtirol die Achtung der Gleichberechtigung der Sprachgruppen und der Schutz der Rechte der Minderheiten Teil einer Art „Grundrechtekatalog“, während z.B. nirgendwo vorgesehen ist, dass die Regelung der Politikervergütungen oder die von der Landesregierung beschlossenen Großprojekte von Volksabstimmungen ausgeschlossen werden müssen. Es ist auch nicht erforderlich, dass Themen, die zwischen Landtagsabgeordneten verschiedener Sprachgruppen strittig sind, von einer Landesvolksabstimmung von vornherein ausgeschlossen sein müssen.

- **Eine unabhängige Fachkommission**

Die vom Landtag oder von den Gemeinderäten berufene Fachkommission zur Überprüfung der Zulässigkeit eines Volksabstimmungsantrags muss aus neutralen und nachweislich kompetenten Fachleuten bestehen.

- **Gut begründete, zugängliche Einstiegshürden**

Die Einstiegshürde für ein Referendum oder eine Volksinitiative besteht vor allem in der erforderlichen Unterschriftenzahl. Grundsätzlich sollen gleich viel Bürger ein Referendum auf Landesebene erwirken können, wie Stimmen für ein Mandat im jeweiligen Vertretungsorgan (Parlament oder Landtag) nötig sind. International gilt ein Richtwert von 2-3% der Wahlberechtigten.

- **Eine bürgerfreundliche Form der Unterschriftensammlung**

Es soll der Grundsatz der Selbstverantwortlichkeit des Bürgers gelten. Wichtig ist die Möglichkeit, die Unterschriften frei sammeln zu können, mit anschließender amtlicher Überprüfung. Die Beglaubigung kann auch durch vom Bürgermeister beauftragte Bürger und Bürgerinnen erfolgen.

- **Einbeziehung und Gegenvorschlagsrecht des Landtags oder des Gemeinderats**

Die direkte und repräsentative Seite der Demokratie müssen miteinander verknüpft werden. Das Parlament soll das Recht haben, einer Volksinitiative einen parlamentarischen Gegenvorschlag gegenüber stellen zu können, so dass die Bürger zwischen mindestens drei Möglichkeiten wählen können. Beim konstruktiven Referendum können die Bürger ihrerseits einen Gegenvorschlag vorlegen.

- **Angemessene Unterschriften-Sammelzeiten**

Es muss ausgiebig Zeit für Information und öffentliche Diskussion gegeben sein. Regierung und Verwaltung müssen ausreichend Zeit haben, um angesichts einer Volksinitiative alle interessierten Verbände und sozialen Kräfte anzuhören und eine ausgereifte Stellungnahme zum vorgelegten Initiativprojekt abgeben können (mindestens ein halbes Jahr). In der Schweiz sind im Durchschnitt aller Kantone elf Monate für die Sammlung der Unterschriften vorgesehen.

- **Kein Beteiligungsquorum**

Nur die Abstimmenden entscheiden. Wer Interesse hat, stimmt ab; wer nicht abstimmen will, überlässt die Entscheidung den anderen. Die Gegner einer bestimmten Lösung können nicht mehr durch Nicht-Beteiligung die Abstimmung zu Fall bringen. Die Verweigerungshaltung darf nicht belohnt werden.

- **Jährlich festgelegte Abstimmungssonntage**

Die Referenden können auf maximal drei Sonntage im Jahr zusammengelegt werden, so dass sich keine Überschneidungen mit Wahlen ergeben. Diese „Abstimmungssonntage“ können im Vorjahr im Voraus festgelegt werden. Zu lange Sperrfristen, wie z.B. zwölf Monate vor und sechs Monate nach einer Landtagswahl, bilden eine völlig unnötige Verzögerung von Partizipationsprozessen.

- **Objektive Information für alle Stimmberechtigten**

Der Information der Stimmberechtigten und der Auseinandersetzung unter ihnen sollte höchste Aufmerksamkeit gelten. Alle Wählerinnen müssen durch eine objektive amtliche Informationsbroschüre vor der Wahl über die zur Abstimmung stehenden Optionen aufgeklärt werden. Neue elektronische Kommunikationsmittel erlauben zusätzliche, kostengünstige Wählerinformationen.

- **Transparenz der Finanzierung und Kostenrückerstattung**

Bei jeder Abstimmungskampagne müssen die Finanzquellen offen gelegt werden, nämlich wer mit welchen Summen hinter welchen Anliegen steht. Wie bei Wahlen sollen Bürgerinitiativen bzw. Promotorenkomitees pro Stimme einen bestimmten Satz für die getragenen Kosten rückerstattet bekommen.

- **Rechtsberatung auch für die Bürgerinnen und Bürger**

Wie die Abgeordneten sollen auch Bürgerinitiativen die öffentliche Rechtsberatung für die Ausarbeitung ihrer Vorlagen für Volksbegehren und Volksabstimmungen in Anspruch nehmen dürfen.

- **Schutzklausel für das Ergebnis der Abstimmung**

Die durch direktdemokratische Mittel erreichte Entscheidung darf nicht durch Parlamentsentscheidungen oder andere Beschlüsse der Vertretungsorgane ausgehebelt werden. Das Ergebnis einer Volksabstimmung muss für eine Mindestdauer Bestand haben. Vorher muss das Parlament aber das Recht haben, alternative Optionen zur Abstimmung bringen zu können.

6

Wer spielt mit? Die Akteure der direkten Demokratie

In der direkten Demokratie geht es immer auch darum, dass die Bürger bei politischen Entscheidungen „mitspielen“. Während in der rein repräsentativen Demokratie nur die gewählten Vertreter am Spieltisch sitzen und die Regeln festlegen, treten mit der direkten Demokratie die Bürgerinnen als Mitspielerinnen dazu. Doch auch bei einer guten Regelung der Volksabstimmungen bleiben die öffentlichen Institutionen und deren Amtsträger für den Spielverlauf maßgeblich. Das Parlament, der Landtag und die Gemeinderäte setzen die Regeln zur direkten Demokratie, repräsentative Organe verhandeln mit den Promotoren, Ämter sind für die objektive Information zuständig, Gerichte befassen sich als „Schiedsrichter“ mit Rekursen von Bürgern oder Repräsentativorganen. Nur zweierlei können die dominanten Spieler, die Politiker, bei einer guten Regelung der direkten Demokratie nicht mehr: verhindern, dass überhaupt gespielt wird, und - wenn die Bürgerinnen es wollen - müssen auch die Spielregeln verändert werden können.

1. Parlament, Landtag, Gemeinderäte

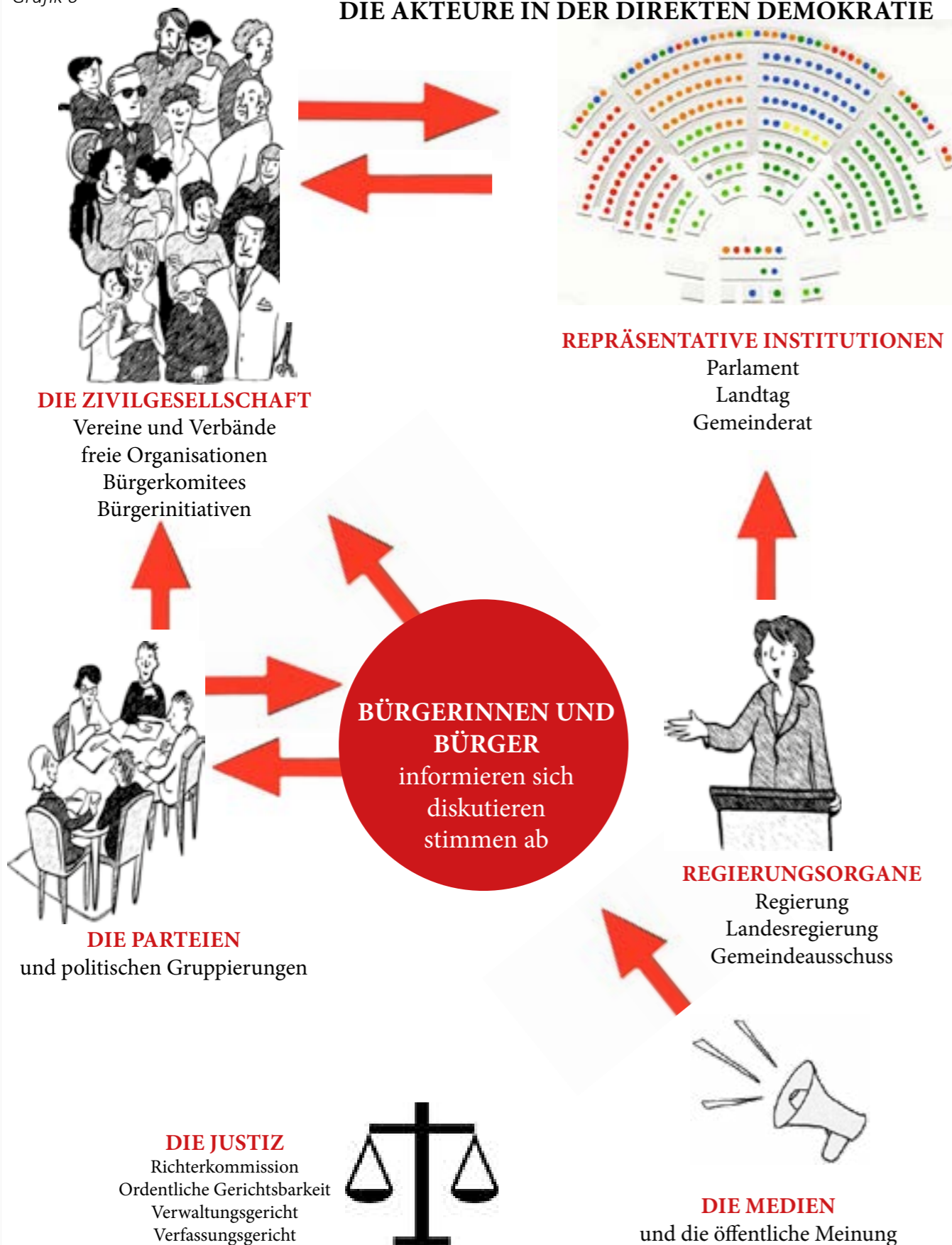
Bei der direkten Demokratie sind die Entscheidungen des Parlaments nicht mehr endgültig, sondern stehen unter dem Vorbehalt des Referendums. Die Gesetzesinitiative liegt nicht mehr nur bei den gewählten Vertretern, sondern auch beim Volk. Wenn die Bürger das Referendum gegen Entscheidungen gewählter Organe ergreifen sowie selbst Gesetzes-

vorlagen zur Abstimmung bringen können, wird das repräsentative Organ geschwächt. Zwar kann es in der Regel nicht umgangen werden, aber die Bürgerschaft hat ein Initiativ- und Vetorecht. Auch Oppositionsparteien können über Bürgerkomitees diese direktdemokratischen Rechte nutzen und z.B. einen Landtagsbeschluss vors Volk bringen. Andererseits behält der Landtag eine gewichtige Rolle: er kann eine Volksinitiative in der Substanz annehmen, wodurch eine Volksabstimmung bei Zustimmung der Promotoren entfallen kann.

Sollte es zu keiner Einigung zwischen den Promotoren und dem Landtag kommen, kann der Landtag einen Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen. Derzeit ist das in Südtirol noch nicht möglich. Der Landtag tritt in einer Auseinandersetzung mit der Stimmbürgerschaft nicht geschlossen auf. Die Mehrheit vertritt konsequenterweise den selbst gefassten Beschluss, z.B. bei einem Referendum. Die Minderheit wird sich je nach Sachfrage entscheiden. Wichtig für die Allgemeinheit ist es dabei, den parlamentarischen Stand der Dinge zu kennen, also zu wissen, wer für welche Parlamentsvorlage gestimmt hat.

Zudem muss bei diesem „Spiel“ zwischen Wählern und Gewählten immer bedacht werden: es geht in der direkten Demokratie nicht um das Vertrauen und die Wahl der einen oder anderen Partei, sondern um eine Sachfrage. Sowohl im Repräsentativorgan als auch in der Wählerschaft sollte es keinen „Fraktionszwang“, sondern die freie Entscheidungsmöglichkeit geben.

DIE AKTEURE IN DER DIREKTEN DEMOKRATIE



2. Die Landesregierung und der Gemeindeausschuss

Dürfen sich Regierungsmitglieder und Spitzenbeamte in einer Auseinandersetzung um eine Volksabstimmung engagieren? Oder müssen sich Regierung und Verwaltung bei Volksabstimmungen jeder Informations- und Propagandatätigkeit enthalten? Noch delikater wäre das aktive Eingreifen von staatsnahen Unternehmen (Post, Bahn, RAI, TELECOM, SEL, Banken usw.). Auch Amtsträger in Gemeinden engagieren sich mitunter im Vorfeld von Volksabstimmungen. Zulässig? Dürfen dafür Steuergelder verwendet werden?

Regierung und Verwaltung betrachten die direkte Demokratie als Klotz am Bein, weil damit die Bürger Beschlüsse und Projekte blockieren können. Ihre Beschlüsse können unter bestimmten Voraussetzungen einem bestätigenden Referendum, also einer Volksabstimmung, unterworfen werden, um in Kraft zu treten. Sehr deutlich wurde das unter Landeshauptmann Durnwalder, der 2009 in Bezug auf die Volksabstimmung zum Direkte-Demokratie-Gesetz davor warnte, dass bei Annahme der Volksinitiativvorlagen unweigerlich das Chaos ausbrechen werde.

Umstritten ist somit, ob sich Regierungsmitglieder, Bürgermeister, der Landeshauptmann oder auch Spitzenbeamte in einen Abstimmungskampf einmischen dürfen. Die Landesregierung und einzelne Assessorate können mit ihren Mitteln die öffentliche Meinung und die Bürger im Vorfeld wichtiger Entscheidungen massiv beeinflussen. Mit den finanziellen Ressourcen der Verwaltung und der Amtsautorität wird in die demokratische Auseinandersetzung eingegriffen. Wenn allerdings ein Beschluss der Landesregierung zur Diskussion steht, ist sie auch ein Akteur oder Spieler, dem man es nicht verwehren kann, sich zu äußern. Sehr bedenklich ist auch das Eingreifen von Unternehmen im öffentlichen Eigentum oder mit öffentlicher Beteiligung in die Diskussion. Wenn es um Post, Bahn, öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Energieversorgungsunternehmen, Abfallwirtschaftsbetriebe usw. geht,

dürfen diese Unternehmen bei einer fairen Regelung der direkten Demokratie nicht als Spieler am Tisch sitzen.

3. Schiedsrichter: die Justiz

Wo gespielt wird, wird oft auch getrickt und gefault, auch in der direkten Demokratie. Die Schiedsrichterrolle übernehmen wiederum staatliche Akteure. So müssen Behörden oder eigene Fachkommissionen die formalen Voraussetzungen der Anträge auf Volksabstimmung prüfen: die Formulierung der Vorlagen, ihre rechtliche Zulässigkeit, die Zahl und Echtheit der Unterschriften, die Einhaltung der Fristen – all das muss genau geprüft sein. Besonders wichtig sind dabei die Offenlegung der Einnahmen und Ausgaben der stimmwerbenden Parteien und die Einhaltung eventueller Obergrenzen bei den Ausgaben für den Abstimmungskampf. Die Verfügungen der Behörden und Kommissionen können wiederum vor Gericht angefochten werden.

Rechtsprechende und kontrollierende Funktion haben nicht nur die Gerichte, sondern auch mit Richtern besetzte Kommissionen, die als unabhängige, verwaltungsexterne „Fachkommissionen“ über die Zulässigkeit und andere Rechtsaspekte entscheiden.

Gerichte gelangen dabei oft zu anderen Schlüssen als politische Instanzen, weil es sich um einen anderen Akteur mit anderen Kompetenzen, Aufgaben und Eigeninteressen handelt. Gerichte sind auch politische Akteure, obwohl das oft nicht so wahrgenommen wird. Richter legen Gesetze in Urteilen manchmal ganz verschieden aus, je nach politischer Opportunität und eigenen Werturteilen. In Italien z.B. hat der Verfassungsgerichtshof schon mehrfach Anträge auf Volksabstimmung aus eher politischen Gründen für unzulässig erklärt und damit Volksabstimmungen verhindert.

Die Gerichtsbarkeit ist beim Spielablauf der direkten Demokratie in verschiedener Art und Weise einbezogen.



Abb. 9 SVP-Landesversammlung

Richter haben somit beim ganzen Verfahrensablauf der direkten Demokratie ein gewichtiges Wort mitzureden. So besteht die Kommission zur Prüfung der Zulässigkeit von Volksabstimmungen auf Landesebene aus drei Richtern. Diese haben im Sommer 2011 einen Antrag der Initiative für mehr Demokratie zur Volksinitiative zu einem neuen Landesgesetz als unzulässig erklärt, weil aus ihrer Sicht nicht mit dem Autonomiestatut vereinbar. Diese Interpretation des Statuts durch ein Richterkollegium war weichenstellend für den weiteren Verlauf der politischen Auseinandersetzung um die Reform der direkten Demokratie in Südtirol. Wie alle anderen Akteure entscheiden Richter nicht immer objektiv, sondern sind auch politische Akteure auf dem Spielfeld der direkten Demokratie, die – wie in Italien geschehen – ihre Macht in Verbindung mit Volksabstimmungen auch missbrauchen können.

4. Die Parteien

Parteien sind als weltanschauliche, interessenorientierte Gruppierungen aus der repräsentativen Demokratie kaum wegzudenken. Über die Wahlen besetzen sie die legislativen und exekutiven Ämter und kontrollieren zu einem guten Teil den Politikbetrieb. Sie sind eine Art Verbindungsglied zwischen Gesellschaft und den öffentlichen Behörden und stellen die Entscheidungsträger, sofern sie über Wahlen den Auftrag dafür erhalten. Dafür bedienen sie sich in einer übermäßigen Weise der Machtmittel, Posten und öffentlichen Finanzen, was speziell in Italien als Privilegien einer „Politikerkaste“ beklagt wird. Die Parteien können sich auch bei direktdemokratischen Verfahren einbringen, in Konkurrenz oder Zusammenarbeit mit freien Gruppen, Verbänden und Bürgerinitiativen. Anders gesagt: in der politischen Willensbildung erhalten die Parteien durch die direkte Demokratie Konkurrenz, weil die Bürger selbst politisch agieren und abstimmen können. Regierungsparteien lehnen mehr und weitreichende direkte Demokratie tendenziell ab, weil sie einen Machtverlust fürchten. Oppositionsparteien befürworten sie eher, weil sie ein zusätzliches Instrument

Moeckli meint sogar, dass die Gerichte durch direktdemokratische Verfahren gestärkt werden: „Es besteht ein latenter Konflikt zwischen Mehrheitsprinzip und Rechtsstaatlichkeit (Grund- und Minderheitenrechte, Völkerrecht), der in Staaten mit starker Verfassungsgerichtsbarkeit durch Gerichte entschieden wird.“ (Silvano Moeckli, 2013, 68).

In der Schweiz kann das Bundesgericht keine nationalen, aber kantonale und kommunale Volksentscheide aufheben. Dort ist immer noch keine Verfassungsgerichtsbarkeit eingeführt worden.

In Österreich hat der Verfassungsgerichtshof 2001 entschieden, dass die bis dahin in Vorarlberg bestehende „echte Volksinitiative“ das Prinzip des repräsentativen Parlamentarismus verletze und daher verfassungswidrig sei. Damit waren die Vorarlberger ihre direkte Demokratie wieder los.

Gerichte werden auch nach Volksabstimmungen angerufen. In Südtirol sammelten sich nach der Volksabstimmung in Mals vom August 2014 zur Einschränkung der Pestizidausbringung in der Landwirtschaft 150 Gegner, um gegebenenfalls mit einem Rekurs bei Gericht die Umsetzung des Volksentscheids zu verhindern.

des Einflusses gewinnen können. Doch bei dem für eine normale Demokratie üblichen Wechsel zwischen Opposition und Regierungsmehrheit finden sich die größten Parteien immer auch in der Rolle der Regierungspartei und damit als Gegner eines Referendums oder einer Volksinitiative.

In Italien versuchte sich eine Kleinpartei, die Radikalen, viele Jahre lang als „Referendumspartei“ mit Volksabstimmungen zu wichtigen Bürgerrechtsthemen zu profilieren. Um die Reform der direkten Demokratie selbst kümmerte sich diese Partei allerdings nie. Andere Oppositionsparteien versuchten gar, die Regierung über ein Referendum zu wichtigen Fragen zu stürzen, d.h. die Abstimmung über eine Sachfrage zu einer Vertrauensfrage für die Regierung hochzustilisieren. Aber auch Regierungsparteien nutzen manchmal Instrumente der direkten Demokratie, um strittige Fragen endgültig zu klären, wie in Österreich 1978 beim geplanten Kernkraftwerk Zwentendorf. Allerdings handelt es sich dann – wie oft in Frankreich – um das Instrument des Plebiszits, nämlich einer Volksabstimmung, die von oben (Regierung, Staatspräsident, Parlamentsmehrheit) ausgelöst wird. Parteien können selbst Volksinitiativen oder abrogative Referenden starten, wie es die BürgerUnion 2008/09 mit drei Themen in Südtirol getan hat. Damit können sie Themen besetzen, Aufmerksamkeit erzielen und den Kontakt mit den Wählern herstellen.

5. Die Zivilgesellschaft, Vereine und Verbände

Über die Verfahren der Direkten Demokratie erhalten die Bürger ein Mittel zur direkten Mitbestimmung in die Hand, das sie meist in Form von Initiativkomitees, Vereinen und Verbänden wahrnehmen. Oft sind es einzelne oder mehrere Organisationen, etwa Umweltverbände, Sozialverbände, Gewerkschaften und Bürgerinitiativen, die ein spezielles Projekt verhindern oder anstoßen wollen. Diese haben auch eine höhere Erfolgschance. Nach einer neuen Studie



Abb.10 Gewerkschaftsdemonstration auf dem Landhausplatz

(Serdült&Welp, 2012), die weltweit alle aufgrund von Unterschriftensammlungen durchgeführten 537 nationalen Volksabstimmungen seit 1874 untersucht hat, lag die Erfolgsquote von zivilgesellschaftlichen Gruppen bei 38,4%, während jene von Oppositionsparteien 24,9% betrug. Es versteht sich, dass die Mehrheit dieser Volksabstimmungen (336) in der Schweiz stattfand.

Bürgerinitiativen entstehen aus einem politischen Anlass heraus, haben keine straffe Struktur, sind nicht im Parlament vertreten, haben meist nur ein bestimmtes Anliegen und Thema und lösen sich nach dem Volksentscheid wieder auf. Die Mobilisierung ist stark ereignisbezogen, die finanziellen Ressourcen knapp. Bekannt geworden sind die Friedens-, Antiatomkraft-, Umweltschutz- und Frauenrechtsbewegung.

Die Verfahren der direkten Demokratie sind für solche Gruppen ein harter Bewährungstest; sie wenden sich mit ihrem Vorschlag an die gesamte Wählerschaft und müssen ihn überzeugend vermitteln. Sie können sich nicht „als Volk“ deklarieren, sondern müssen einen demokratischen Konsentest bestehen. Oft haben sie erhebliche Probleme, die für einen Abstimmungskampf erforderlichen finanziellen Mittel aufzutreiben.

Natürlich können sich auch mitglieder- und finanzstarke Verbände der Mittel der Direkten Demokratie bedienen. Die Unternehmerverbände gehören nicht zu den glühendsten Verfechtern der direkten Demokratie, zumal sie ganz andere, effizientere Wege zur Beeinflussung der Gesetzgeber und der maßgeblichen Parteien haben, etwa in der Lobbyarbeit.

Bei Volksabstimmungen bilden sich manchmal Mehrheiten gegen die Interessen der mächtigen Großorganisationen, gleich ob Gewerkschaften oder Unternehmerverbände. Grundsätzlich steht es allen Vereinen und Verbänden frei, eine Volksinitiative zu lancieren oder ein Referendum zu ergreifen. Auch einzelne Bürger können im Rahmen der direkten Demokratie Forderungen artikulieren, Initiativen lancieren und über Beziehungen, Netzwerke, Medienkontakte eine Kampagne starten.

6. Die Medien und die öffentliche Meinung

Demokratie und Meinungsfreiheit sind untrennbar miteinander verbunden. Alle Bürger haben ein Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Information. Die Medien sind grundsätzlich frei, doch die Chancen, seine Meinungen zu publizieren, sind nicht etwa gleichberechtigt verteilt. Wer nicht gehört wird, wird in der Regel nicht beachtet. Die Lobbys tun nichts anderes in der Politik, als den Interessen ihrer Gruppe bei den politischen Entscheidungsträgern Gehör zu verschaffen. Auch die Instrumente der direkten Demokratie dienen dazu, Anliegen der Bürger mehr Gehör zu verschaffen. Dafür müssen allerdings zahlreiche Unterstützer mobilisiert werden, bei der Vorbereitung, bei der Unterschriftensammlung, bei der Abstimmungskampagne und bei der Abstimmung selbst. Doch welche Rolle spielen die Medien dabei?

Die Medien spielen in der Demokratie eine herausragende Rolle, ebenso wie bei der Anwendung direktdemokratischer Verfahren. Nicht von ungefähr versuchen autoritäre Regimes immer, die Medien und das

Internet in ihrem Land zu kontrollieren. Damit wird der Informationsfluss beaufsichtigt, nur mehr regimefreundliche Nachrichten erreichen die Öffentlichkeit, die Opposition wird abgewürgt. Wer die Medien kontrolliert, steuert Informationen und hat massiven und permanenten Einfluss auf die Meinungsbildung. Nur was über die Medien kommuniziert wird, ist politisch von Gewicht. Politische Kommunikation zwischen Wählern, Parteien, Interessengruppen spielt sich zwar nicht nur öffentlich ab, doch ist die Öffentlichkeit in der Demokratie entscheidend.

Deshalb haben die Medien auch bei der Anwendung von direkter Demokratie eine überragend wichtige Rolle. Durch Mundpropaganda und das Internet allein lassen sich die nötigen Unterschriften und Stimmen für eine Volksabstimmung kaum gewinnen. Erst wenn die Medien ein Thema aufgreifen, zieht es breite Kreise, wird die gesamte Bevölkerung in das Anliegen einbezogen, das zunächst nur eine kleine Gruppe von Bürgern entwickelt hat. Ob Volksbegehren, Volksinitiative oder Referendum, die Aufmerksamkeit der Medien verschafft einem Bürgeranliegen Relevanz. Andererseits greifen unabhängige Medien auch gerne Themen auf, die die Bürger über ein demokratisches Mitbestimmungsverfahren betreiben.

Die Macht der Medien muss allerdings geregelt sein, um nicht zur Übermacht zu werden und um Fairness und Objektivität zu wahren. Hierzu gibt es im Presserecht eine Fülle von Regeln, in Italien besonders wichtig die „*par-condicio*“-Regelung für die öffentlich-rechtlichen Medien. Diese sind verpflichtet, bei Abstimmungs- wie bei Wahlkämpfen alle wahlwerbenden Parteien im gleichen Ausmaß zu Wort kommen zu lassen, also keine politische Kraft zu diskriminieren oder zu bevorzugen. Dies gilt auch für Volksabstimmungen. Die private Presse ist dazu nicht verpflichtet. In einer Medienlandschaft mit einigen dominanten Presseorganen ist es deshalb umso wichtiger, dass auch eine neutrale und sachliche Information aller Wahlberechtigten direkt von Amts wegen erfolgt (Stichwort „Abstimmungsbroschüre“).

Die digitale Demokratie

Die E-Administration (*e-government*), also der Verkehr zwischen Bürgern und Behörden auf elektronischem Weg, ist den meisten Menschen geläufig und wird laufend ausgebaut. Können das Netz und alle damit verbundenen Hilfsmittel auch für die Bürgerbeteiligung eingesetzt werden? Natürlich, das Netz ist nicht nur eine treibende Kraft für mehr Bürgerbeteiligung, sondern auch ein unverzichtbares Medium für die Abwicklung von direktdemokratischen Verfahren: Information der Wahlberechtigten, Sammlung der Unterschriftensammlungen, Abstimmungskampagne und Abstimmungsmodus selbst. Damit ist der Schritt getan von der E-Administration zur E-Partizipation und zur E-Demokratie.

Bei der E-Partizipation sind die Bürgerinnen nicht Kunden und Leistungsnehmer, sondern gleichwertige Partner bei der politischen Meinungsbildung, Kommunikation und Entscheidungsfindung. E-Partizipation umfasst alle internetgestützten Verfahren, die Bürgerinnen eine aktive Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Bürger können sich übers Internet informieren, systematisch anonym befragt werden, in Dialog mit Politik und Verwaltung treten. Bei vielen Bürgerbeteiligungsverfahren ist das Internet eine wichtige, manchmal tragende Kommunikations- und Informationsschiene.

Welche Formen von E-Partizipation werden heute angewandt? Für die Durchführung von Internet-gestützter Beteiligung gibt es keine standardisierten Verfahren, ihr Einsatz hängt von der angepeilten Zielgruppe, dem konkreten Anlass, dem Gesamtaufwand und Umfang eines Beteiligungsverfahrens ab. Zudem werden laufend neue, spezielle Tools und Programme für Beteiligung entwickelt. Man kann bei der E-Partizipation unterscheiden zwischen Verfahren, die ausschließlich im Netz stattfinden und solchen, die Offline- und Online-Beteiligung kombinieren. Meist werden klassische

Präsenzveranstaltungen mit der Beteiligung übers Netz ergänzt. Von unschätzbarem Wert ist das Internet auch für die Information, Vernetzung der Promotoren und für die Diskussion und Bewerbung der Abstimmungsvorlagen.

Seine logische Fortsetzung findet die E-Partizipation in der Möglichkeit des wahl- und stimmberechtigten Bürgers, auch seine Unterstützungsunterschrift für ein Volksbegehren, für eine Volksinitiative oder einen Referendumsantrag über Internet abgeben zu können, nicht nur die klassische Unterschrift auf den Bögen auf Straßen und Plätzen oder in öffentlichen Ämtern. Das erste direktdemokratische Instrument der EU, die Europäische Bürgerinitiative (EBI), spielt sich einschließlich der Unterschriftensammlung vorwiegend im Netz ab. Die elektronische Unterschriftenabgabe für eine EBI ist gesetzlich in allen EU-Mitgliedsländern seit Einführung der EBI 2012 vorgesehen und schon von Millionen Personen genutzt worden.

Vervollständigt wurde diese Anwendung des Internets für die formale Demokratie durch die elektronische Stimmabgabe, die schon in verschiedenen Ländern Europas eingeführt worden ist (Schweiz, Estland, Norwegen, Frankreich). Sie erleichtert den Bürgern die Wahl und hilft Kosten sparen. Auslandsschweizer können – nach längerer Testphase in verschiedenen Kommunen – mittlerweile ihre Stimme bei Wahlen und Abstimmungen übers Netz abgeben. 2015 wird das „e-voting“ in der Schweiz auch als Recht aller Bürger eingeführt, das bisher nur für Auslandsschweizer und auf kommunaler Ebene möglich war. So kann jeder Bürger neben dem Gang zur Urne und der Briefwahl mit seinen Personalangaben und einem persönlichen PIN-Code einen politischen Akt übers Netz vornehmen. Am 1.3.2015 stimmten rund ein Fünftel der Esten bei der Parlamentswahl elektronisch ab. Elektronische Abstimmungen und Wahlen gibt es auch in Norwegen und Frankreich.

Was leistet die direkte Demokratie?

Qualität und Wirksamkeit der Bürgerbeteiligung

Es ist generell schwierig, für alle Länder gültige Aussagen über Wirkungen und Leistungen der direkten Demokratie, also der Ausübung von Volksinitiativen und Referenden, zu treffen. Der gesellschaftliche Hintergrund, die politische Situation, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind zu unterschiedlich. Jede Regelung und Anwendung der direkten Demokratie hat ihre eigene Geschichte. Wenn sich auch kein einheitliches Urteil über die Wirkungen der Volksabstimmungen in den verschiedenen Ländern fällen lässt, sind doch einige Wirkungen immer wieder beobachtbar und in wissenschaftlichen Studien nachgewiesen worden.

Keine grundlegende Systemänderung

Zunächst befürchteten konservative Kreise, der Ausbau der direkten Demokratie würde sich auf die Eigentumsordnung auswirken. Sie wurde von der besitzenden Klasse als Drohung wahrgenommen. Diese Befürchtungen haben sich nicht bewahrheitet. Die historische Erfahrung in den USA und in der Schweiz zeigt, dass direkte Demokratie für das Gesamtsystem eher bewahrend wirkt. In der Schweiz wurde z.B. das Frauenstimmrecht erst 1980 eingeführt, weil vorher bei Volksabstimmungen abgelehnt. Es musste den widerpenstigen Männern von Appenzell Innerrhoden 1990 gar vom Schweizer Bundesgerichtshof aufgezwungen werden.

Direkte Demokratie ist nicht der Hebel, um ein politisches System grundlegend umzugestalten. Sie kann als

politisches Grundrecht einer freien demokratischen Gesellschaft zur Veränderung von wichtigen Elementen eines Staates dienen. Aber große geschichtliche Umbrüche sind nicht durch direkte Demokratie zustande gekommen. Hoffnungen der politischen Linken auf eine grundlegende Reform sozialer Verhältnisse haben sich nicht erfüllt. Friedrich Engels schrieb über die direkte Demokratie in der Schweiz, sie richte mehr Schaden an als Nutzen, wenn sie überhaupt etwas anrichte.

Keine Nachteile für kleinere Parteien

Ein Kernelement repräsentativer Demokratie sind freie Wahlen und Parteienpluralismus. Mittels direkter Demokratie, so ist immer wieder befürchtet worden, könnten starke Parteien versuchen, das Wahlsystem zu ihren Gunsten abzuändern. Dagegen sprechen die Erfahrungen der Länder mit langer direktdemokratischer Tradition: in der Schweiz ist über direkte Demokratie das Verhältniswahlrecht durchgesetzt worden, das kleinere Parteien begünstigt und mehr Pluralismus herbeiführt.

In Italien ist per Referendum ein weitgehendes Mehrheitswahlrecht eingeführt worden, das die Bildung von Parteibündnissen fördert. In Kalifornien sind die beiden Großparteien allerdings an einer Änderung des Mehrheitswahlrechtes nicht interessiert. Insgesamt lässt sich beobachten, dass das Referendum eher einen Riegel gegen Versuche von dominierenden



Abb.11 Umweltverbände demonstrieren gegen den Transitverkehr über die Brennerautobahn.

Parteien bildet, das Wahlsystem zum Nachteil kleinerer Parteien umzugestalten. Vielmehr gewinnen mit direkter Demokratie kleinere Parteien zusätzliche Handlungsspielräume.

Bürgerinitiativen gewinnen an Bedeutung

Direkte Demokratie stärkt die Bedeutung der gesellschaftlichen Interessengruppen, die sich themenbezogen in die Politik einbringen wie z.B. Bürgerinitiativen. Sie gibt somit jenen Gruppen eine Chance, die keine politische Verantwortung tragen, sich nicht Wahlen stellen und nicht alle politischen Themen bearbeiten. Direkte Demokratie kann oft zur Folge haben, dass die Abgeordneten einer Partei und die Parteimitglieder bei der Abstimmung sich nicht an die Vorgaben ihrer Partei halten. Doch ist der strikte Fraktionszwang der Demokratie generell nicht zuträglich. Die Parteien können Bürgerinitiativen bei Sachabstimmungen unterstützen oder bekämpfen, das gehört zum demokratischen Spiel.

Andererseits kann eine Regierungspartei sich durch eine Volksabstimmung auch entlasten, indem unangenehme Entscheidungen dem Volk überlassen werden. Direkte Demokratie kann einerseits zu einem engeren Zusammenhalt der im Parlament vertretenen Parteien

führen, andererseits die Kompromissbereitschaft der regierenden Parteien gegenüber Bürgerinitiativen erhöhen. In Italien zwang das abschaffende Referendum die Parteien in der Regel zu einer klaren Abstimmungsempfehlung.

Föderalismus und Autonomie sind gute Voraussetzungen

Föderalismus und regionale Autonomie sind gute Voraussetzungen für direkte Demokratie. Diese trägt ihrerseits dazu bei, die Substanz des Föderalismus bzw. der Autonomie zu erhalten. Je mehr Zuständigkeiten die unteren Gebietskörperschaften - Länder, Regionen, Kantone, Gemeinden - haben, desto stärker kann direkte Demokratie angewandt werden. Dies beginnt in der Gemeinde, wo man auf die Politik noch persönlich Einfluss nehmen kann. Direkte Demokratie brems auch die Zentralisierung. In föderalistischen Staaten ist es über Volksabstimmungen kaum möglich, dem Bundesstaat mehr Kompetenzen zu geben. Insofern stützt die direkte Demokratie ihrerseits auch das föderalistische System, denn die Bürger wollen vor Ort möglichst viel politischen Einfluss und Entscheidungsmacht behalten.

Eine Region mit stark ausgebauter Autonomie bietet gute Voraussetzungen für eine funktionierende, gut beanspruchte direkte Demokratie.

Gefahren und Chancen für Minderheiten

Für Minderheiten bringt die direkte Demokratie Chancen und Gefahren. Auf der einen Seite verschafft sie ihnen zusätzliche Beteiligungs- und Vetomöglichkeiten, auf der anderen Seite kann sie ein Instrument gegen die Interessen von „strukturellen“ Minderheiten sein.

Vorab gilt es, zwischen zwei Arten von Minderheiten zu unterscheiden: gesellschaftliche Minderheiten, die es relativ dauerhaft bleiben (z.B. Menschen mit Behinderung, Sinti und Roma, Homosexuelle, ethnische, religiöse Gruppen usw.), und politische und soziale Minderheiten, die sich laufend ändern können. Letzteren steht mit der Initiative zwar ein zusätzlicher Weg zur Öffentlichkeit offen, doch allein sind sie nicht mehrheitsfähig. Sie sind auf politische Mehrheiten und damit auf die Zusammenarbeit mit größeren Gruppen angewiesen. Auch parlamentarische Mehrheiten entscheiden immer wieder gegen die Interessen von Minderheiten. Mit dem Referendum haben auch Minderheiten die Möglichkeit, über breite Allianzen einer parlamentarischen Mehrheit einen Riegel vorzuschieben und Parlamentsentscheide zu Fall zu bringen. Wenn diese Möglichkeit im Raum steht, müssen die Regierenden von vornherein die Interessen von Minderheiten besser berücksichtigen.

Andererseits muss eine unterlegene Minderheit - gleich ob politisch oder sozial - nach der Volksabstimmung mit Enttäuschung fertig werden. Wenn der Abstimmungsprozess fair verlaufen ist, wird die Minderheit das Ergebnis eher akzeptieren und hat die Aussicht, dass das Anliegen später mehrheitsfähig wird. Eine faire politische Auseinandersetzung integriert Minderheiten.

Allerdings können Minderheiten auch auf direktdemokratischem Weg „erdrückt“ werden, wenn kompakte Mehrheitsgruppen und weit verbreitete und verfestigte Vorurteile bestehen. Das wäre in Südtirol etwa ge-

genüber Homosexuellen, Sinti und Roma, oder islamischen Zuwanderern denkbar. Südtirol ist auch mit der besonderen Situation eines Landes mit drei Volksgruppen konfrontiert. Doch die Grundrechte dieser Minderheiten können aufgrund übergeordneter gesetzlicher Verfügungen gar nicht einer Volksabstimmung unterworfen werden. Sie werden vom Landesgesetz als referendumstauglicher Sachbereich ausgeschlossen. Die Gleichberechtigung der Sprachgruppen wird wiederum vom Autonomiestatut garantiert.

Die direkte Demokratie ist wie jede andere demokratische Verfahrensweise ein Weg, den aktuellen Mehrheitswillen durchzusetzen: die Leitplanken hierfür bilden klare rechtsstaatliche Regeln zum Schutz der Minderheiten, die nicht zur Disposition stehen: so etwa die zahlreichen Menschenrechtspakte und internationalen Konventionen, der EU-Verfassungsvertrag und die italienische Verfassung, das Autonomiestatut (vgl. zu diesem Thema das Kap. 12).

Erweiterung der politischen Elite

Wer gehört zur politischen Elite? Die führenden Personen in Regierung, Parlament, Verwaltung, Parteien und Verbänden. Die Eliten bevorzugen normalerweise die repräsentative Demokratie und schaffen sich ihre eigenen, nicht öffentlichen Kommunikationsforen und Einflusskanäle. Direkte Demokratie ändert die Bedingungen für das politische Handeln der Eliten. Sie werden gezwungen, auf die Bevölkerung mehr Rücksicht zu nehmen. Direkte Demokratie funktioniert gewissermaßen als Blitzableiter für die Unzufriedenheit mit der politischen Elite.

Aber auch Volksabstimmungen brauchen „Eliten“ im Sinne von Bürgern, die initiativ werden und ein Anliegen zum Thema der Öffentlichkeit und Politik machen. Aktiv engagieren sich immer nur Minderheiten. Diese aktiven Minderheiten können mehrheitsfähige Anliegen vorantreiben und durch die allgemeine Beteiligungsmöglichkeit politischen Einfluss ausüben.

Direkte Demokratie verstärkt die Kommunikation nicht nur zwischen Eliten, sondern auch zwischen parlamentarischen und nicht-parlamentarischen Gruppen.

Der politische Prozess wird durch das „direktdemokratische Sicherheitsventil“ bereichert. Direkte Demokratie führt auf jeden Fall zu einer Erweiterung der politischen Elite und setzt dem Einfluss bestehender Eliten Schranken.

Direkte Demokratie schafft mehr Legitimation

Legitimation heißt Anerkennungswürdigkeit eines Entscheids oder von Institutionen. Je mehr Bürger und Bürgerinnen sich an einer Entscheidung beteiligt haben, als desto demokratisch legitimer wird diese betrachtet. Die stärkste Legitimation bringt eine direkte Mehrheitsentscheidung durch den Souverän, das Volk. Auch Politiker können in diesem Fall nicht mehr behaupten, ein Entscheid widerspreche dem Volkswillen, wie das bei parlamentarischen Entscheidungen der Fall sein mag. Die demokratische Legitimation der Staatsorgane und der gewählten politischen Vertreterinnen ist von einer Volksabstimmung nicht betroffen.

Nicht grundsätzlich konservativ oder progressiv

Eine der ersten Fragen, die sich Politiker bei der Diskussion über direkte Demokratie stellen, ist: was nützt mir dieses Instrument für meine politischen Ziele? Konservative erhoffen sich bewahrende, Progressive verändernde Wirkungen. Die Frage, ob direkte Demokratie den politischen Wandel eher begünstigt oder behindert, wird vor allem in der politischen Linken eifrig diskutiert. Die Progressiven stehen vor dem Dilemma, dass direkte Demokratie dem Volk mehr Rechte verschafft, diese aber bei Abstimmungen oft auch fortschrittliche Lösungen verhindert.

Im Allgemeinen bringen Initiativen politische Probleme aufs



Abb. 12 AURORA sammelt Unterschriften für eine Volksabstimmung über das Plose-Seilbahnprojekt

Tapet. Sie erlauben es Bürgerinnen und Gruppen, ein Anliegen in der Öffentlichkeit zu artikulieren und einen Volksentscheid auch gegen den Willen von Parlament und Regierung durchzusetzen.

Politische Diskussionen und Entscheidungen werden in Gang gesetzt, aber Entscheidungen der politischen Vertreter können wiederum rückgängig gemacht werden. Der Ausgang direktdemokratischer Prozesse ist generell offen. Seit 1891 war in der Schweiz nur jede zehnte Volksinitiative, die zur Abstimmung gelangte, auch erfolgreich. Doch in drei Viertel der Fälle reagierten Regierung und Parlament mit Konzessionen an die Betreiber der Initiativen, weil sie den sozialen Rückhalt und die politische Bedeutung des Anliegens erkannten. Im innovationsfreudigeren Kalifornien sind Initiativen dreimal so oft erfolgreich als in der Schweiz. Auch innerhalb der Volksinitiativen gibt es freilich solche mit konservativer und solche mit innovativer Stoßrichtung.

Direktdemokratische Verfahren begünstigen nicht systematisch eine politische Richtung, sondern lassen das System insgesamt volksnäher werden. Grundsätzliche Veränderungen in der Gesellschaft sind nur dann möglich, wenn sie von der Gesellschaft mehrheitlich mitgetragen werden. Dies gilt auch für die Volksinitiative.

Direkte Demokratie setzt zwar interessierte, wache und informierte Bürger voraus, steht aber einem elitären Verständnis von Demokratie fern.

Dieser geht von „erleuchteten“ Minderheiten aus, die sich anmaßen, für das ganze Volk zu denken und zu entscheiden. Bei den direktdemokratischen Verfahren hat am Ende immer das ganze Volk, gleich wie interessiert oder informiert es sein mag, das letzte Wort.

Die ganzheitliche Effizienz wird gefördert

Oft äußern Politiker das Bedenken, direkte Demokratie könnte ihre Entscheidungsfreudigkeit lähmen. Sie befürchten, Volksabstimmungen könnten den Handlungsspielraum der bestehenden Regierungs-, Verwaltungs- und Verbandseliten einengen und die flexible Machtausübung behindern. Unbestritten ist, dass die Kosten für Information und Meinungsbildung, für Koordination und Volksentscheid zunehmen. Direkte Demokratie sorgt dagegen für mehr Kontinuität, Stabilität, Akzeptanz, Legitimation. Die Entscheidungen werden zwar weniger schnell getroffen, aber die politischen Maßnahmen werden von der Bevölkerung stärker akzeptiert.

So wehren sich etwa Bürgerinnen, die keine demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten haben, oft auf dem Rechtsweg und zögern damit eine Lösung hinaus. In der direkten Demokratie wird bedächtiger vorgegangen und der Konsens der Betroffenen gesucht, weshalb der politische Widerstand gering ist und kaum Rechtsverfahren angestrengt werden. Misst man „Effizienz“ an der bloßen Dauer des politischen Prozesses bis zur Entscheidung, wird durch direkte Demokratie Effizienz geschmälert. Aber längerfristig und ganzheitlich betrachtet wird die Stabilität und damit die Effizienz des politischen Systems gefördert.

Friedliche Konfliktaustragung

Bei Volksabstimmungen wird über ein Thema oder eine Sachfrage losgelöst von generellen politischen

und sozialen Konflikten abgestimmt. Damit können Spannungen zwischen der Bevölkerung und der Regierung und zwischen politischen Kräften untereinander gelöst werden, wenn alle den Volksentscheid akzeptieren.

Voraussetzung dafür ist ein faires Verfahren und die Beteiligungsmöglichkeit für alle. Volksinitiativen greifen relevante gesellschaftliche Probleme auf, die politisch bearbeitet werden. Sie wirken so als Spannungsabfluss. Der direkten Demokratie wird manchmal vorgeworfen, dass in Volksabstimmungen Kompromisse nicht mehr möglich seien. Doch wie in der Schweiz können ausgiebige Anhörungsverfahren und sorgfältige Gesetzgebungsprozesse die „referendumsfähigen Interessen“ durchaus berücksichtigen. Umgekehrt: wenn auf parlamentarischer Ebene kein Kompromiss gefunden wird, bietet die direkte Demokratie der Bürgerschaft das entscheidende letzte Wort. So trägt direkte Demokratie dazu bei, Konflikte friedlich auszutragen und dauerhaft zu lösen.

Bekannte und umstrittene Themen eignen sich am besten

Nicht alle Politikfelder sind gleichermaßen für direktdemokratische Entscheidungsprozesse geeignet. Am ehesten eignen sich Themen, die bekannt, umstritten, mit JA oder NEIN entscheidbar, wertgeladen sind und geringe Informationskosten verursachen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass alle Fragen, die Gegenstand politischer Entscheidungen sind, auch von der Bevölkerung beurteilt werden können. Ein modernes Konzept direkter Demokratie setzt mündige Bürgerinnen voraus. Darüber hinaus hat die Notwendigkeit der Sammlung vieler Unterschriften immer eine entscheidende Filterfunktion. Es gibt aber durchaus Fragen, die einen erhöhten Legitimationsbedarf haben, wie Verfassungsänderungen, die Staatsform, die Abtretung von Souveränitätsrechten an supranationalen Gemeinschaften. Nach allgemeinem Urteil haben sich Volksabstimmungen über den Beitritt zu internationalen Organisationen bewährt, in Europa in jüngster

Zeit insbesondere über die Mitgliedschaft in der EU. Komplexe Probleme, bei deren Lösung man auf Kompromisse angewiesen ist, wie z.B. die Haushaltsgesetze, werden als weniger geeignet für Volksabstimmungen angesehen. In Italien z.B. ist das abschaffende Referendum in Bezug auf Steuer- und Haushaltsgesetze, Amnestien und Strafnachlässe sowie für die Ermächtigung zur Ratifizierung internationaler Verträge nicht zulässig. Einige wenige Themeneinschränkungen kennt Kalifornien, nicht aber die Schweiz.

Mehr Akzeptanz

Oft wird die Forderung nach direkter Demokratie gerade damit begründet, dass Sachabstimmungen die Akzeptanz staatlicher Entscheidungen erhöhen. Volksabstimmungen tun diesem Anspruch nur dann Genüge, wenn das gesamte Verfahren mit fairen Spielregeln verläuft. In der Schweiz liegt die Beteiligung an Volksentscheiden in der Regel unter 50%, dennoch ist die Akzeptanz hoch. Nicht-Akzeptanz ist verpönt, da ja jeder grundsätzlich die Möglichkeit hat, sich zu beteiligen. Die Akzeptanz von Volksentscheiden wird dort geringer, wo die Kräfteverhältnisse zu verzerrt sind und eine Seite mit weitaus mehr Finanzmacht ihren Standpunkt propagieren kann (wie z.B. Berlusconi's Medienkonzern Mediaset in Italien). Bei fairem Verfahren erhöht die direkte Demokratie die Akzeptanz politischer Entscheidungen.

Bedeutende Lerneffekte und bessere Information

Politisches Interesse und „politische Reife“ sind nicht naturgegeben, sondern werden in politischen Lern- und Reifeprozessen angeeignet. Der Stimmbürger ist unabhängig von seinem Engagement mit jeder Volksabstimmung dem gesamten öffentlichen Prozess ausgesetzt. Er sammelt Erfahrung im Umgang mit den Instrumenten direkter Demokratie. Die Sozialisationsfunktion der Direkten Demokratie ist dort am stärksten, wo die politische Auseinandersetzung im direkten

menschlichen Kontakt stattfindet. Dieser Effekt ist bei ausgebauter Direkter Demokratie auf lokaler und regionaler Ebene am größten.

Schon in der Gemeinde lernen die Bürger auf diese Weise, dass vor Volksabstimmungen verschiedene Meinungen aufeinanderprallen, dass alle Bürgerinnen mitentscheiden und der Mehrheitsentscheid akzeptiert werden muss. Einmal befindet ein Bürger sich bei der Mehrheit, einmal bei der Minderheit. Niemand kann sich auf das Volk berufen, der nicht tatsächlich beim Volk mit seinen Argumenten durchdringt. Jede Stimme zählt gleich viel. Die Beteiligung an den Volksabstimmungen in den USA und in der Schweiz ist relativ gering, aber groß ist der Widerstand, wenn an der Einrichtung „direkte Demokratie“ selbst gerüttelt wird.

Bei Volksabstimmungen müssen alle Menschen mehr und besser informiert werden. Die Politikerinnen und Bürgerinitiativen müssen Überzeugungsarbeit leisten. Direkte Demokratie lebt von der öffentlichen Diskussion, die Sprachlosigkeit wird überwunden. Je offener, fairer und zugänglicher die Öffentlichkeit und je vielfältiger die Medien verfasst sind, desto mehr kann die demokratische Debatte aufblühen.

Macht direkte Demokratie glücklich?

Empirische Untersuchungen in der Schweiz haben zweifelsfrei ergeben: „Je umfassender direktdemokratische Möglichkeiten sind, desto höher schätzen Bürger ihre Lebenszufriedenheit ein. Dieser Effekt ist statistisch signifikant und beträchtlich.“ (Frey&Marti 2010, 92). Dieser Befund rührt daher, dass sich die Schweizer Bürger als zufrieden betrachten, weil sie das Gefühl haben, jederzeit mit einem wichtigen Anliegen in die Politik eingreifen zu können, und somit nicht nur dem Gutdünken irgendeiner Partei oder der Gnade von Politikern ausgeliefert zu sein. Dieses Recht gibt das Gefühl, als Bürger im Staat zusammen mit anderen selbstbestimmter zu sein.

Was Glück konkret bedeutet und wie es statistisch erfasst und gemessen werden kann, ist in den Sozialwissenschaften umstritten. Auch in Südtirol, so Statistiken, sind die Menschen heute schon relativ zufrieden. Braucht es deshalb gar keine direkte Demokratie?

Bei einer 2014 geführten Umfrage des Instituts APOLIS im Auftrag des Global Forums Südtirol GFS zum Zusammenhang von Lebenszufriedenheit und Politik sprach sich eine deutliche Mehrheit für mehr direkt-demokratische Bürgerrechte aus. Die Frage: „Würde der Ausbau der direkten Demokratie wie in der Schweiz zu mehr Lebensqualität beitragen, beantworteten 36% mit „Ja, genau“ und 40% mit „Stimme eher zu“. Auf die Frage: „Können die Bürger Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen?“ antwortete eine knappe Mehrheit mit „Ja“, aber über 40% sagten: „Die Bürger haben zu wenig oder nichts zu melden.“

Quer durch die Bevölkerungsschichten gibt es somit erhebliche Zweifel an den Möglichkeiten politischer Mitbestimmung. Je zufriedener ein Bürger mit der Politik der Landesregierung ist, desto weniger hält man direkte Demokratie für geboten. Wer unzufrieden ist, möchte umso mehr Bürgerbeteiligung. Viele wollen beides, so die Umfrage: man schätzt die gute Regierungsarbeit, will aber auch mitgestalten und auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen.

Doch liegt es auf der Hand: wer in demokratischen Verhältnissen lebt, hat zumindest bestimmte Wahl- und Artikulationsmöglichkeiten in Bezug auf die Politik. Wenn direktdemokratische Verfahren die bloße Wahl der politischen Vertreter ergänzen, haben die Bürger mehr Einflussmöglichkeiten und fühlen sich weniger ohnmächtig. Nicht umsonst sind die Schweizer manchmal abstimmungsmüde (Beteiligung im Schnitt bei 42%), möchten aber die direktdemokratischen Rechte keinesfalls missen. Man schätzt das Recht, selbstständig die politische Initiative ergreifen zu können, mitreden und mitentscheiden zu können, auch ohne politische Parteien. Neue Lust an Beteiligung wird geweckt, ein Abschied von der Zuschauerdemokratie ermöglicht.

Ein heilsamer Effekt geht auch auf die Politiker und die Politik insgesamt aus. Politiker müssen viel mehr zuhören und auf die Bürger und diffuse Interessen und Werthaltungen eingehen.

Politiker begegnen den Bürgern nicht mehr, wie in Italien oft zu beobachten, herablassend und mit elitärem Dünkel, sondern auf Augenhöhe. „Der Spielraum der politischen Elite für die Verfolgung eigener Interessen wird geringer. Das macht die Menschen zufriedener“ (Moeckli 2013, S. 154).

Man braucht also nicht unbedingt den absoluten Beweis des direkten Zusammenhangs zwischen Glück und direkter Demokratie. Es genügt zu wissen, dass gut geregelte direktdemokratische Verfahren den Bürgern mehr Macht geben, selbst mitzureden und mitzubestimmen, wo es lang gehen soll (sofern er oder sie auch viele andere von seinem Anliegen überzeugen kann).

Wer nutzt die direkte Demokratie am stärksten?

Direkte Demokratie kommt vor allem den gebildeten Mittelschichten zugute (Moeckli 2013, 152). Damit können sie die Oberschichten besser kontrollieren, denen genügend andere Einflusskanäle zur Verfügung stehen. Gebildete Mittelschichten haben mit den direktdemokratischen Verfahren ein Mittel in der Hand, ihre Interessen zu artikulieren, abseits von Parteien und Unternehmerlobbys. Der Begriff Mittelschicht ist allerdings dehnbar, die meisten Menschen wollen unabhängig von Bildung, Einkommen, sozialer Herkunft dazugehören, auch in Südtirol.

Es hat sich aber erwiesen, dass Angehörige der Unterschichten, deren Einkommen, Vermögen, Bildung und berufliche Situation unter dem Durchschnitt liegen, die Möglichkeiten der direkten Demokratie am wenigsten nutzen. Die Beteiligung der Unterschichten ist sowohl bei der repräsentativen wie bei der direkten Schiene geringer. Dies drückt sich in geringerer Wahl- und Abstimmungsbeteiligung, in geringerer Wahrnehmung



Abb. 13 Bürgerprotest gegen Rentenregelung der Regionalratsabgeordneten in Bozen

des aktiven und passiven Wahlrechts und einem geringeren Informationsstand aus. Zur Nutzung der direkten Demokratie gehört auch Netzwerk- und Organisationsarbeit, Fachwissen, frei verfügbare Zeit und politisches Engagement. Will man gezielt den Schwächsten helfen, so braucht es nicht unbedingt mehr direkte Demokratie, schreibt Moeckli, denn es geht in der Politik um unüberschaubar viele Problemlagen. Auf jeden Fall können über die direkte Demokratie auch schwer organisierte Interessen gemeinwohlintressierter und finanzschwacher Gruppen zum Ausdruck kommen. Der überproportionale Einfluss der mittleren und oberen Schichten in der Politik besteht nicht nur in der direkten Demokratie, sondern vor allem in der repräsentativen Demokratie. Dafür genügt es, die Herkunft der Landtagsabgeordneten zu analysieren.

Auf dem Hintergrund der langen geschichtlichen Erfahrungen in der Schweiz hat Andreas Gross (Vgl. Andreas Gross, Länderindex zur Volksgesetzgebung, IRI Europe 2002) folgende wichtigste Wirkungen einer qualitativ

guten Regelung der direkten Demokratie herausgeschält:

- Die direkte Demokratie macht Politik kommunikativer. Die Legitimität politischer Entscheidungen muss in der Kommunikation mit den Bürgern beschafft, bestätigt oder in Frage gestellt werden.
- Die direkte Demokratie zwingt zur öffentlichen Auseinandersetzung mit Argumenten, die sonst eher überhört werden.
- Die direkte Demokratie verschafft Minderheiten, die im Parlament wenig oder gar nicht vertreten sind, das Recht, sich öffentlich und auf legitime Art und Weise Gehör zu verschaffen.
- Die direkte Demokratie ermöglicht eine feinere Verteilung von politischer Macht und verschafft niemandem das Privileg, soviel Macht zu haben, dass er sicher ist, nicht ab und zu lernen zu müssen.

Direkte Demokratie: eine Entmachtung der Politiker?

Pro und Contra Volksabstimmungen

In Ländern und Regionen mit geringer Tradition und Erfahrung mit Instrumenten und Verfahren direkter Demokratie wie in Südtirol, stellen sich die Bürger gerade in einer Phase der Reform der direkten Mitbestimmungsrechte viele Fragen und äußern Zweifel. Hier zwanzig der wichtigsten Fragen, die in der öffentlichen und privaten Diskussion häufig auftauchen.

„Wenn wir Direkte Demokratie haben, wird dann nicht über alles abgestimmt?“

Viele Menschen befürchten, dass bei direkter Demokratie wegen jeder Kleinigkeit Volksabstimmungen angesetzt werden. Wozu hat man dann Berufspolitiker gewählt, die für ihre Arbeit nicht schlecht bezahlt werden?

Auch wenn die Bürgerinnen das Recht auf Volksabstimmungen in Land und Gemeinden haben, wird nicht über jede Kleinigkeit abgestimmt. Dafür sorgt das Verfahren, mit dem ein Volksentscheid herbeigeführt werden kann. Ein Bürgerkomitee oder eine Gruppe von Vereinen, die eine Volksabstimmung anstreben, muss dafür die nötigen Unterschriften sammeln, um nachzuweisen, dass ihre Vorlage überhaupt von allgemeinem Interesse ist. Die Zahl dieser Unterschriften, in der Regel zwischen 2% und 5% der Stimmberechtigten, bildet einen wesentlichen Filter, der nur wichtige politische Fragen passieren lässt. Erst wenn diese Hürde und weitere Prüfungen überwunden sind, kommt es zur Volksabstimmung.

„Was geschieht, wenn zu wenig Stimmberechtigte abstimmen?“

Eine hohe Stimmbeteiligung bei Wahlen und Volksabstimmungen ist immer von Vorteil für die Demokratie. Dadurch kommt zum Ausdruck, dass die jeweilige Entscheidung von einem Großteil der Bevölkerung als wichtig erkannt wird. Es gibt jedoch einen deutlichen Unterschied zwischen Wahlen und Volksabstimmungen. Die gewählten politischen Vertreter treffen in einer fünfjährigen Legislaturperiode eine Fülle von Entscheidungen, die kein Bürger überblicken kann, und wählen zudem die Landesregierung.

Bei einer Volksabstimmung geht es hingegen um ein einziges Sachthema, das nicht alle Stimmberechtigten für gleich wichtig halten. Aus diesen Gründen ist die Stimmbeteiligung bei Volksentscheiden in der Regel niedriger als bei Wahlen. Wichtig ist, dass jeder die Chance hat mitzuentcheiden. Ob er sie nutzt, liegt ganz an ihm oder ihr. In diesem Sinne gibt es gar kein „zu wenige“ Stimmabgaben.

„Sollte bei Volksabstimmungen nicht eine Mindestbeteiligung, also ein Quorum, vorgesehen werden?“

Eine niedrige Stimmbeteiligung ist für eine Volksabstimmung nie gut. Oft haben viele Stimmberechtigte in einem solchen Fall die Bedeutung und Tragweite der

zur Debatte stehenden Frage noch nicht erfasst. Deshalb ist in der Regel bei Volksabstimmungen in Italien eine Mindestbeteiligung (Beteiligungsquorum) von 50% der Stimmberechtigten vorgesehen, damit ein Volksentscheid als gültig betrachtet wird. Auf Landesebene liegt das Quorum derzeit bei 40% der Wahlberechtigten. Diese Regel hat jedoch sehr negative Auswirkungen:

- Die Befürworter einer Abstimmungsvorlage müssen die Bevölkerung erst für ein Sachthema interessieren und sie dazu bewegen, für ihren Vorschlag zu stimmen. Die Gegner können es sich mit dem Aufruf „Bleibt zu Hause!“ sehr einfach machen. So wird der Abstimmungsboykott gefördert und die Stimmbeteiligung sinkt meist unter die geforderten 50% oder 40%. Der ganze Aufwand ist umsonst.
- Bei einer solchen Quorumsregelung summieren sich die echten Nein-Stimmen mit jenen der Nicht-Wähler. Die echten Gegner einer Abstimmungsvorlage können sich mit den Nicht-Wählern „zusammentun“ (sie nutzen einfach diesen Umstand) und so relativ leicht die gesamte Abstimmungsbeteiligung unter 50% oder 40% drücken. Eine NEIN-Stimme ist jedoch nicht dasselbe wie eine Enthaltung oder Nicht-Beteiligung. In der Realität gibt es eine Vielzahl von persönlichen Gründen, die eine Beteiligung an einer Abstimmung verhindern können. Die Stimmen der Desinteressierten und Unentschiedenen dürfen jedoch nicht als NEIN-Stimme, sondern als Stimmenthaltung ohne Einfluss auf das Abstimmungsergebnis behandelt werden. Auch bei Wahlen für politische Vertretungsorgane zählen die Nicht-Wähler nicht, es gibt kein Quorum. Nur gültige Stimmen für die Parteien und Kandidaten zählen.
- Solange es ein Quorum gibt, wird die Abstimmungskampagne im Wesentlichen nur von den Befürwortern geführt, die alles daran setzen müssen, ausreichend Wähler zu den Urnen zu bringen. Ohne Quorum müssen beide Seiten, also Befürworter und Gegner

einer Abstimmungsvorlage, sich voll und ganz auf die Argumente einlassen, es wird das Für und Wider öffentlich diskutiert, damit das Problembewusstsein erhöht und die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement gestärkt.

- Die politisch Interessierten haben sich informiert, eine Meinung gebildet und dann abgestimmt. Die Uninteressierten und die Boykottbefürworter bleiben den Urnen fern. So werden Erstere für ihr staatsbürgerliches Engagement gleichsam bestraft, wenn eine Volksabstimmung mangels Beteiligung für ungültig erklärt wird, während Letztere, die Boykotteure, für ihr demokratisch wenig verantwortliches Handeln belohnt werden.
- In der direkten Demokratie entscheidet der Souverän, die Bürger. Hier gibt es keine Beschlussfähigkeitsregel wie in einem Parlament. Im Landtag sitzen von der Bürgerschaft beauftragte, entlohnte politische Vertreter auf Zeit und müssen ihren Auftrag wahrnehmen. Die Beschlussfähigkeit muss bei wichtigen Entscheidungen gewährleistet sein. Wenn das Volk als Souverän entscheidet, liegt es in der Verantwortung jedes einzelnen, sich zu beteiligen oder nicht.
- Die Bürger selbst wollen kein Quorum. Wenn die Bürger selbst ihre Rechte auf politische Mitbestimmung einfordern wie in der Schweiz ab 1848 und in Kalifornien um die Jahrhundertwende 1900, wurde nie ein Quorum gefordert. Werden Referendumsrechte „von oben“ eingeführt, also durch Parlamentsmehrheiten, versuchen Parteien immer wieder, ihre Macht durch derartige Mechanismen abzusichern. 1995 ist es in Bayern mit einer landesweiten Volksabstimmung gelungen, das Beteiligungsquorum bei kommunalen Volksabstimmungen abzuschaffen. 1998 ist es allerdings nach einem Entscheid des Bayerischen Verfassungsgerichts (deren Mitglieder überwiegend der CSU nahestehen) in abgeschwächter Form wieder eingeführt worden. Es beträgt je nach Bevölkerungszahl der Gemeinde zwischen 15 und 25%.

- In Italien ist bei sehr wichtigen Abstimmungen wie z.B. beim bestätigenden (fakultativen) Referendum zu Verfassungsänderungen, und in Südtirol bei den Regierungsformgesetzen (Wahl- und Direkte Demokratie-Gesetze) kein Quorum vorgesehen. Dies zeigt: wenn das Parlament ein dringendes Interesse an einer tatsächlichen Entscheidung durch das Volk hat, verzichtet man auf das Quorum. Zwischen 1997 und 2009 sind hingegen alle abschaffenden Volksabstimmungen auf Staatsebene am Quorum gescheitert.
- Die Verfassung erlaubt lokale Volksabstimmungen ohne Quorum. Da auf staatlicher Ebene bei abschaffenden Referenden ein Quorum vorgesehen ist, meinen viele, dass dieses auch auf lokaler Ebene verpflichtend sei. Dem ist nicht so, denn der Kassationsgerichtshof hat mit Urteil Nr. 372 vom 2.12.2004 festgestellt, dass die Pflicht zum Quorum für die Lokalkörperschaften nicht gilt. Wenn die Gemeinden ein Quorum anwenden, dann geschieht das allein aufgrund einer politischen Entscheidung. 11 Gemeinden Südtirols haben aufs Quorum ganz verzichtet, die Autonome Provinz Bozen hat es auf 40% gesenkt, das Aostatal auf 45%, die Toskana und Emilia-Romagna wenden ein reduziertes Quorum an (50% der Wähler der jeweils letzten Regionalwahlen).

In allen politischen Systemen mit gut entwickelter direkter Demokratie als Ergänzung der repräsentativen Demokratie besteht kein Quorum, sondern die einfache Regel: „Wer abstimmt, soll auch entscheiden. Wer der Urne fernbleibt, überlässt die Entscheidung den anderen.“ Die Abschaffung des Quorums ist somit der erste unverzichtbare Schritt, um den Bürgern die freie und faire Ausübung ihres Rechts auf politische Mitbestimmung zu erlauben. Ohne Quorum, mit einer vollständigen Palette der Verfahren und fairen, bürgerfreundlichen Anwendungsregeln könnten sich die beiden tragenden Instrumente der direkten Demokratie, Initiative und Referendum, in Ergänzung zur

repräsentativen Demokratie entfalten. Selbst die SVP hat in dem mit ihren Stimmen im Juni 2013 im Landtag verabschiedeten Landesgesetz zur Bürgerbeteiligung auf ein Beteiligungsquorum verzichtet.

„Sind die Menschen überhaupt in der Lage, schwierige Sachverhalte zu beurteilen?“

Viele politische Probleme sind komplex und anspruchsvoll und erfordern gewisse Fachkenntnisse. Viele Menschen fühlen sich tatsächlich bei manchen politischen Fragen überfordert und möchten sie lieber Expertinnen überlassen. Doch Volksabstimmungen über Vorlagen von Bürgerinitiativen werden nicht von einem auf den anderen Tag abgehalten. Vom Sammeln der ersten Unterschriften bis zur Volksabstimmung können manchmal Jahre vergehen. Die Bürgerinitiative, die Medien und die zuständigen Behörden haben genügend Zeit, zu erklären, worum es bei einer bestimmten Frage geht. Das Thema wird öffentlich diskutiert und alle können sich ein Bild der Lage machen. Bürgerinnen lassen sich nicht nur von Emotionen bestimmen, sondern wägen die sachlichen Argumente ab. In der Schweiz bekommt jeder Stimmberechtigte vor jeder Abstimmung eine objektiv gehaltene, sachliche Informationsbroschüre ins Haus geschickt. Wer sich kein eigenes Urteil zutraut, hält sich, wie bei den Wahlen auch, oft an die Meinung von Freunden und Bekannten, denen man Vertrauen schenkt.

Überdies ist es falsch anzunehmen, die gewählten Abgeordneten wüssten über jede Sachfrage und jedes Landtagsgesetz Bescheid. Auch sie richten sich nach der Meinung von Experten, der Parteikolleginnen oder der Parteispitze. Nebenbei gesagt, auch die Wahl einer Person ist eine komplexe Entscheidung, denn eigentlich müsste ein Wähler alle Wahlprogramme der wahlwerbenden Parteien genau lesen und beurteilen. Politiker behaupten oft, bestimmte Fragen würden vom durchschnittlichen Wähler nicht verstanden. Dasselbe Argument wurde vor 100 Jahren gegen das allgemeine



Abb. 14 Bürgerprotest gegen den Flughafen in Bozen

Wahlrecht vorgebracht und später gegen das Wahlrecht der Frauen. Wer der Bürgerschaft nicht zutraut, Sachentscheidungen zu wichtigen politischen Fragen zu treffen, muss sich fragen, warum dann die Wahlberechtigten überhaupt Wahlentscheidungen treffen dürfen.

„Sollten nicht bestimmte Bereiche vom Volksentscheid ausgeschlossen werden?“

In Italien sind die Bereiche „Haushalts- und Steuergesetze“ sowie „Internationale Verträge“ von Volksabstimmungen ausgeschlossen. Man befürchtet, dass bei solchen Abstimmungen wichtige Grundlagen des Funktionierens des Staates in Frage gestellt werden könnten und dann das Land seinen internationalen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen könnte. In vielen US-Bundesstaaten und Schweizer Kantonen können die Bürger selbstverständlich auch über Steuern und öffentliche Ausgaben abstimmen. Schließlich tragen ja vor allem diese die Steuerlast, und nicht die

Politiker. In der Schweiz stimmen die Bürger auch über die Außenpolitik ab.

Die Erfahrung hat gezeigt: wer steuerliche Entlastungen für die einen und damit meist höhere Belastungen für die anderen fordert, muss dies gut begründen, um die Volksabstimmung für sich zu entscheiden. In der Schweiz entschied die Bürgerschaft meist für einen sparsameren Umgang mit Steuergeldern, weshalb der öffentliche Schuldenstand der Schweiz sehr niedrig ist. Grundsätzlich sollte die Gesamtheit der mündigen Bürgerinnen nicht weniger entscheiden dürfen als die von ihnen gewählten politischen Vertreter im Landtag und Parlament. Einige Teile der Verfassung wie die Grund- und Menschenrechte und die republikanische Staatsform sind von Änderungen durch Volksentscheide ausgeschlossen. In Südtirol schließt das Autonomiestatut wesentliche Fragen des Minderheitenschutzes und der Gleichberechtigung der Sprachgruppen aus. Würden aber weitere Sachbereiche von Volksabstimmungen ausgeschlossen, würden hiermit die Bürger durch die Hintertür wieder für unfähig erklärt, solche Entscheidungen zu treffen.

„Sind viele Fragen nicht zu kompliziert, um sie mit einem einfachen Ja oder Nein zu beantworten?“

Eine Ja-oder-Nein-Entscheidung lässt keinen Spielraum. Aber auch im Parlament und im Landtag wird zum Schluss über eine Vorlage mit Ja oder mit Nein entschieden. Am Ende eines jeden Entscheidungsfindungsprozesses muss die Sache auf den Punkt gebracht werden: der Vorschlag mit der höchsten Zustimmung gewinnt. Während der Entscheidungsfindung werden in der Regel alle Aspekte eines Problems und verschiedene Lösungsvorschläge diskutiert. Die Vor- und Nachteile sowie die Konsequenzen der alternativen Entscheidungen werden abgewogen. Auch vor einer Volksabstimmung findet eine solche Diskussion öffentlich statt, die Öffentlichkeit ist das Parlament. Bei Volksabstimmungen sollen die Bürger insgesamt eine strittige Frage demokratisch entscheiden. Demokratie bedeutet auch - wenn auch nicht nur - Mehrheitsentscheidungen.

„Gibt es bei einer Volksabstimmung überhaupt eine Chance, Kompromisse zu finden?“

Parlamentsmitglieder können sich bei festgefahrenen Verhandlungen auf einen Kompromiss einigen. Bei einer Volksabstimmung können die Bürger die Abstimmungsvorlage nicht mehr verändern, sondern nur zustimmen oder ablehnen. Aber auch in der direkten Demokratie gibt es ein Verfahren, das Kompromisse ermöglicht. So legt, gemäß Vorschlag der Initiative für mehr Demokratie, bei der Volksinitiative eine Bürgerinitiative dem Landtag einen Vorschlag bzw. Antrag zur Prüfung vor. Der Landtag kann die Vorlage unverändert oder mit Änderungen übernehmen. In Zusammenarbeit von Antragsteller und Landtag können also taugliche Kompromisse gefunden werden. Kommt es dennoch zu keiner Einigung, kann bei einer guten

Regelung der direkten Demokratie der Landtag oder der Gemeinderat eine eigene Vorlage zur Volksabstimmung bringen. In diesem Fall haben die Stimmberechtigten die Auswahl zwischen zwei Vorlagen und dem Status Quo.

„Können Volksabstimmungen von einflussreichen Organisationen missbraucht werden?“

Einflussreiche Lobbys könnten auf die Idee kommen, Volksabstimmungen für ihre Zwecke zu nutzen. Wenn sie Erfolg hätten, hätten sie eine neue Rechtfertigung für ihre Interessen: das Volk wollte es so. Doch gute Regelungen zur Transparenz lassen vorab klar werden, wer mit welchen Mitteln hinter einem Anliegen steht. Mächtige Organisationen haben es in der Regel ohne direkte Demokratie einfacher, weil sie bereits ihre Fürsprecher in Landtag oder Landesregierung und ihre Bezugspersonen in den Parteien haben. Entweder haben sie es nicht nötig, die gesamte Bevölkerung zu mobilisieren, weil sie sich ohnehin durchsetzen, oder sie wollen dieses Risiko nicht eingehen, weil sie sich bei einer Abstimmung auch eine Schlappe einholen könnten. Bei Volksabstimmungen müssen die Interessen offen gelegt werden und die Bürger können frei entscheiden, welche Verbände und Lobbys für welche Lösung eintreten.

„Ist der Volksentscheid womöglich eine Chance für Demagogen und kleine Minderheitsparteien?“

Diktatoren haben in der Geschichte bisweilen selbst Volksabstimmungen, so genannte „Plebiszite“, angesetzt. Diese dienten dazu, ihren Entscheidungen oder ihrer Herrschaft überhaupt eine Art demokratischen Anstrich und Legitimation zu geben. So wurde etwa der „Anschluss“ Österreichs an das Dritte Reich in einer Abstimmung von 99% der Bevölkerung Österreichs „gutgeheißen“. Doch Hitlers Volksabstimmungen waren von oben verordnete und manipulierte

Propagandaveranstaltungen zum Machterhalt. Echte Volksbegehren von unten ließ das Naziregime wie auch andere Diktaturen nicht zu.

„Populistische“ Kräfte müssen nicht nur die Hürden für eine Volksabstimmung überwinden, sondern in der öffentlichen Debatte vor einem Volksentscheid eine Mehrheit mit Argumenten überzeugen. In Italien haben Parteien, die eine kleine Minderheit der Vertreter im Parlament stellen, mehrfach Vorlagen für einen Volksentscheid zur Abstimmung gebracht, wie etwa die Radikale Partei. Sie musste für diesen Zweck allerdings immer mindestens 500.000 Unterschriften beibringen. An den meisten dieser Volksabstimmungen nahm eine deutliche Mehrheit der Stimmberechtigten teil, da es sich meist um allgemein wichtige Fragen handelte, die im Parlament nicht gelöst wurden (Ehescheidung, Abtreibung, Parteienfinanzierung, Wahlrecht fürs Parlament und andere mehr).

Alle Gruppen in einer Gesellschaft, also auch kleinere Oppositionsparteien, können Volksabstimmungen auf den Weg bringen, doch ausnahmslos alle müssen die Mehrheit der Bürger überzeugen, um ihre Vorschläge durchzubringen.

„Werden die Meinungen der Bürgerinnen bei Volksabstimmungen nicht total manipuliert?“

Die Entwicklung bei den Wahlkämpfen für den Landtag und das Parlament in Rom zeigt eine Gefahr auf: mächtige Parteien und finanzkräftige Organisationen und Kandidaten überziehen das Land mit Werbung, überschütten die Stimmberechtigten mit Hochglanzbroschüren und senden auf allen TV- und Radio-Kanälen Werbespots. Dadurch wächst die Gefahr der Manipulation wenig informierter sozialer Gruppen bei Volksabstimmungen. Befürworter oder Gegner einer Abstimmungsvorlage könnten die Bevölkerung gezielt verunsichern, Ängste schüren oder bei einem Beteiligungsquorum eine

Boykottkampagne starten. Wenn die Bürgerinitiativen Sinn und Zweck ihrer Vorlagen überzeugend vermitteln können, hat ihre Vorlage trotz finanzieller und medialer Übermacht der Gegner eine Chance, bei der Volksabstimmung angenommen zu werden. Eine einseitige Verteilung von wirtschaftlicher und medialer Macht in unserer Gesellschaft ist für die Demokratie im Allgemeinen ein Problem und erfordert Maßnahmen für Chancengleichheit auch bei der Regelung der direkten Demokratie: z.B. eine finanzielle Mindestförderung für jene Bürgerinitiativen, die eine Vorlage zur Abstimmung bringen. Die Promotoren einer Volksabstimmung wirken genauso wie Parteien an der demokratischen Willensbildung mit und haben für ihre Informationsarbeit im Vorfeld der Volksabstimmung Anrecht auf Kostenvergütung. Zudem muss jeder Stimmberechtigte vor jeder Volksabstimmung ein amtliches Informationsheft erhalten, das sowohl die Argumente der Bürgerinitiative als auch jene der Gegenseite sowie die Abstimmungsvorlagen im Wortlaut enthält. Zudem müssen sich die öffentlich-rechtlichen Medien an die *par-condicio*-Regeln halten. Somit gibt es verschiedene Möglichkeiten, Meinungsmanipulationen bei Volksabstimmungen entgegenzuwirken.

„Behindert die Medienkonzentration nicht die objektive Meinungsbildung bei Volksabstimmungen?“

Der negative Einfluss übermäßiger Medienmacht auf demokratische Prozesse steht vor allem in Italien, aber auch in Südtirol allen klar vor Augen. Einseitige Berichterstattung bei Volksinitiativen ist nicht auszuschließen, doch Südtirols Medienlandschaft ist letzthin pluralistischer geworden. Bei Volksabstimmungen wollen die Medien in der Regel ein Forum öffentlicher Diskussion sein. Einseitigkeit bei Prozessen direkter Demokratie würde sich für einseitig berichtende Medien kontraproduktiv auswirken. Öffentlich-rechtliche Medien und die amtliche Information bilden in solchen Fällen ein Gegengewicht.



Abb. 15 Kaufhaus Benko: ein Fall für einen Bürgerentscheid? Kundgebung des M5S im Februar 2015, Bozen.

„Sind die Grundrechte und die Rechte von Minderheiten ausreichend geschützt?“

Beim Volksentscheid wird nach dem Mehrheitsprinzip entschieden. Die in der Abstimmung unterlegene Minderheit muss sich dem Ergebnis der Abstimmung fügen. Im Rahmen der direkten Demokratie gilt es, grundsätzlich zwei Arten von Minderheiten zu unterscheiden. Zum einen die Minderheiten, die sich zu einem Thema bei einer Abstimmung bilden.

Wie bei Wahlen kann sich jeder einmal bei der siegreichen Mehrheit oder der unterlegenen Minderheit befinden. Zum Anderen geht es um „strukturelle“, nämlich religiöse und ethnische Minderheiten oder Minderheiten bezüglich ihrer sexuellen Orientierung, die aufgrund eines relevanten Merkmals, das sie kaum ändern können, zu einer Minderheit gehören. Für sie gilt meist ein spezieller Minderheitenschutz und ein Verbot der Diskriminierung aufgrund dieses Merkmals.

Im Klartext: es gibt z.B. eine Minderheit evangelischen Glaubens in Südtirol, aber keine „Minderheit“ von Pestizidnutzern in der Landwirtschaft.

Jede Vorlage zu einer Volksabstimmung wird zunächst darauf geprüft, ob sie nicht Grundrechte oder das Verbot der Diskriminierung von Minderheiten verletzt. Die endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit eines Volksentscheids trifft in Italien, wie in den meisten anderen Ländern, das Verfassungsgericht. Das Verfahren zur Herbeiführung einer Volksabstimmung mit Prüfung des Gegenstands eines Volksbegehrens und längerer öffentlicher Diskussion bietet dafür eine gute Voraussetzung. Auch die Behandlung von Volksbestimmungsanträgen im Landtag kann minderheitenfeindlichen Vorlagen „den Stachel ziehen“. Wichtig für den Schutz der Grundrechte und Minderheiten ist die Sensibilität und Reife einer Bevölkerung, am wichtigsten ist jedoch der absolute Schutz der Grundrechte im Rahmen des Rechtsstaats, die auch durch Volksabstimmungen nicht angetastet werden dürfen.

„Könnten in einem Land wie Südtirol mit ethnischen Minderheiten nicht einzelne Gruppen laufend durch direkte Demokratie überstimmt werden?“

Die Autonomie, das Zusammenleben der Volksgruppen und die Ordnung der Institutionen werden in Südtirol durch das Autonomiestatut geregelt. Eine Volksabstimmungsvorlage, die gegen diese Grundregeln verstößt, würde vom Landtag und von den zuständigen Gerichten nicht zugelassen werden. Fragen, die gegen die Grundrechte einer Sprachgruppe wie gegen die Gleichberechtigung der Sprachgruppen verstoßen, können gar nicht zur Abstimmung kommen.

Freilich könnten sich auch zu bestimmten Sachthemen, einem Großprojekt oder einer ethnisch nicht relevanten Gesetzesregelung unterschiedliche Mehrheiten in den jeweiligen Sprachgruppen bilden, weil diese die zur Abstimmung stehenden Themen aus verschiedensten Gründen verschieden beurteilen. Doch wird über solche Sachfragen am Ende auch im Landtag und in der Landesregierung demokratisch mehrheitlich entschieden. In Südtirol sind die Grundrechte der ethnischen Minderheiten durch Autonomiestatut und Verfassung geschützt und stehen bei Volksabstimmungen nicht zur Disposition (vgl. dazu das Kap. 12).

„Können Volksabstimmungen jedes politische Projekt oder größere Bauvorhaben verzögern oder blockieren?“

Es dauert immer eine gewisse Zeit, bis es nach dem Start einer Bürgerinitiative zu einer Volksabstimmung kommt. Volksabstimmungen bremsen Gesetzesvorhaben des Landtags oder große Projektvorhaben der Landesregierung, die nicht auf die breite Zustimmung der Gesellschaft stoßen. Sie bremsen Großprojekte,

die erhebliche öffentliche Interessen nicht berücksichtigen und den Widerstand sehr vieler Bürgerinnen auf den Plan rufen. Vor allem übereilt beschlossene Gesetze ohne vorherige Abklärung mit den betroffenen sozialen Gruppen können durch eine Volksabstimmung erstmal verhindert werden. Fürchten Politiker eine Volksabstimmung, werden sie sich vorab um mehr Konsens bemühen.

Gesetze und wichtige politische Entscheidungen sollen, um Bestand zu haben, gut gereift sein. Bei gut geregelter direkter Demokratie hat der Souverän, die Bürger und Bürgerinnen, die Möglichkeit, politische Vorhaben des Gesetzgebers auf den Mehrheitskonsens in der Bevölkerung zu prüfen. Und dafür braucht es etwas Zeit.

„Verhindern oder verzögern Volksentscheide unpopuläre, aber sachlich notwendige Entscheidungen?“

Es gibt die Befürchtung, dass technologiefeindliche Gruppen eine Volksabstimmung erzwingen könnten, um unbequeme, aber sachlich notwendige Entscheidungen zu verhindern. Das Abstimmungsergebnis könnte angeblich Nachteile für die wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit und die Regierbarkeit eines Landes mit sich bringen. Demokratische Politiker müssen sich immer darum bemühen, die Bevölkerung von ihren Argumenten und Entscheidungen zu überzeugen. Wenn ihnen das nicht gelingt, dürften sie in einer Demokratie nicht gegen die Bevölkerung regieren und ihre eigenen Interessen aufzwingen. Schließlich trägt ja die Bevölkerung die Folgen einer politischen Entscheidung und selten ein Politiker. Demokratie bedeutet nicht, unbequeme Entscheidungen gegen den Willen der Bevölkerung durchzudrücken, sondern den Bürgerinnen notfalls vor einer Volksabstimmung gut zu erklären, warum eine unpopuläre Maßnahme notwendig ist.

„Wirken sich Volksabstimmungen nicht wirtschaftsfeindlich aus?“

Wie oft haben oder hätten Volksentscheide wichtige Verkehrsprojekte verzögert? Ist prinzipiell durch Volksentscheid eine Verzögerung von dringenden Bauvorhaben und eine höhere Belastung von Unternehmen oder Besserverdienenden zu erwarten?

Empirische Befunde aus Ländern mit Volksentscheid beweisen, dass die Ergebnisse von Volksabstimmungen keineswegs „wirtschaftsfeindlich“ sein müssen. Für die Schweiz und etliche US-Bundesstaaten ist nachgewiesen, dass in Gemeinwesen mit größeren Beteiligungsmöglichkeiten des Volkes die staatlichen Leistungen kostengünstiger erbracht werden, die Staatsausgaben langsamer wachsen und ein geringeres Niveau haben. Die Schweiz ist der wohlhabendste Flächenstaat Europas. Der Vorzug der direkten Demokratie, die Macht der Politiker und starker Interessengruppen effizienter als in rein repräsentativen Systemen zu begrenzen, ist nicht wirtschaftsfeindlich, im Gegenteil. Mehr Beteiligungsrechte der Bevölkerung wirken sich nicht „wirtschaftsfeindlich“ aus, sondern demokratiefreundlich. Auch Unternehmer sind Bürger in einem demokratischen System. Andererseits ist „die Wirtschaft“ für die Menschen da, nicht umgekehrt.

„Unterbinden Volksentscheide die öffentliche Lobbyarbeit von Wirtschaftsverbänden?“

Schadet der Volksentscheid nicht den gesellschaftlichen Verbänden, indem diskrete Lobbyarbeit hinter den Kulissen und innerhalb der großen Parteien durch öffentliche Diskussion ersetzt wird? Die effiziente Lobbyarbeit und der Einfluss auf die Parteien haben in Italien und Südtirol dazu geführt, dass in vielen Fragen keine Entscheidungen gegen den Willen starker Interessengruppen und Verbände getroffen werden.

Die Politiker begeben sich oft in die Hand der Interessenvertreter. Interessenfilz und Korruption gehören zum Alltag der meisten Demokratien der Erde. Direkte Demokratie kann dieser Entwicklung entgegenwirken und das Gemeinwohl stärker zum Zug kommen lassen. Mausechelpolitik durch mächtige Interessengruppen und Wirtschaftsverbände verfehlt häufig das Gemeinwohl. Volksabstimmungen heben wichtige Themen in die breitere Öffentlichkeit und helfen verkrustete Machtstrukturen aufzubrechen.

„Ist die direkte Demokratie ein fast schon revolutionäres Konzept, das vorwiegend von linken Parteien und radikalen Minderheiten vertreten wird?“

In Italien waren es vor allem die Radikale Partei und die Gewerkschaftsbünde, die immer wieder Volksabstimmungen herbeigeführt haben, in Südtirol Bürgerinitiativen des Umwelt- und Naturschutzes. Gefährdet dies die herrschenden politischen Mehrheiten?

Fragwürdige und überholte Zuordnungen nach dem Schema „rechts“ und „links“ greifen bei den vielen Sachthemen, die in Italien und den Nachbarländern Gegenstand von Volksabstimmungen waren, zu kurz. Die Anliegen der Bürger gehen meist quer durch die sozialen Gruppen und quer zur Parteizugehörigkeit. Initiativen und Referenden können von allen genutzt werden. Die direkte Demokratie selbst stößt in allen politischen Gruppen auf unterschiedlichen Grad an Zustimmung. Empirische Untersuchungen beweisen, dass sich der Einsatz für mehr Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und die Volksinitiativen selbst nicht parteipolitischen Kriterien zuordnen lassen. In Ländern mit gut entwickelter direkter Demokratie haben alle politischen Kräfte vom Bürgerrecht auf Volksabstimmungen Gebrauch gemacht.

„Kosten Referenden den Steuerzahler nicht zu viel?“

Grundsätzlich darf, genauso wie die repräsentative Demokratie, auch die direkte Mitbestimmung der Bürger etwas kosten. In Italien und Südtirol stellen eher die Kosten der repräsentativen Politik ein Problem für die öffentlichen Finanzen dar als die seltenen Volksabstimmungen.

Im Vergleich zu vielen fragwürdigen und nicht mehrheitsgetragenen Großprojekten kosten Referenden relativ wenig. Die Möglichkeit, mitreden und mitentscheiden zu können, muss sich eine moderne Demokratie etwas kosten lassen. Es hat sich herausgestellt, dass die Bevölkerung sparsamere Lösungen in der Politik bevorzugt, wenn sie über Volksabstimmungen mitentscheiden kann. Studien in der Schweiz haben bewiesen, dass mit direkter Demokratie unter dem Strich öffentliche Mittel eingespart werden. Doch auch die Verfahren der direkten Demokratie können weit kostengünstiger durchgeführt werden als bisher, so z.B. durch Einführung der Briefwahl, die in der Schweiz und Deutschland schon seit Langem üblich ist.

„Werden die Vertretungsorgane durch direkte Demokratie entmachtet?“

Die direkte Demokratie will und soll die Vertretungsorgane nicht ersetzen, sondern ergänzen und damit die Demokratie vervollständigen, die repräsentative Demokratie im Grunde repräsentativer machen, weil dann Politiker stärker den Konsens der Bevölkerung beachten müssen.

Die Tagespolitik bleibt auch bei einer gut geregelten direkten Demokratie in den Händen jener, die vom Gemeinwesen dazu auserkoren und bezahlt werden. Auch in der Schweiz werden 99% der politischen Entscheidungen von gewählten Politikern getroffen. Mit Initiativen und Referenden greift das Volk nur dort ein, wo die Politik untätig bleibt oder wichtige Entscheidungen den Interessen breiter Bevölkerungsgruppen zuwiderlaufen. Direkte Demokratie ist das zweite Standbein der Demokratie. Die Arbeit der Vertretungsorgane und die direktdemokratischen Verfahren ergänzen einander.

Die Briefwahl

Die Mehrheit der Schweizer und ein hoher Anteil der deutschen Bundesbürger stimmen schon seit Langem per Briefwahl ab. Im US-Bundesstaat Oregon und in Neuseeland gibt es gar nur mehr diese Form der Abstimmung und Wahl.

Wie funktioniert die Briefwahl? Rund drei Wochen vor dem Abstimmungstag erhält jeder stimmberechtigte Bürger einen Umschlag zugestellt, der alle Informationen und Wahlunterlagen enthält. Letztere umfassen zwei wesentliche Dokumente: die Wahlkarte und den Wahlzettel. Der Wahlzettel wird ausgefüllt und in einem kleinen Umschlag verschlossen (ohne Namensangabe). Die Wahlkarte wird unterschrieben und zusammen mit dem Wahlzettelumschlag in einen zweiten, größeren Umschlag gesteckt. Dieser Umschlag kann per Post aufgegeben oder direkt in einer Urne beim Wahlamt der Gemeinde abgegeben werden. Der Brief mit den Wahldokumenten muss bis zum Wahltag eingelangt sein, andernfalls ist die Wahl des Absenders ungültig. In der Schweiz muss der Wahlumschlag üblicherweise um 12 Uhr des Abstimmungssonntags eingelangt sein, um gültig zu sein.

Der Hauptvorteil der Briefwahl liegt in der Kostenreduzierung für die öffentliche Hand, in der höheren Wahlbeteiligung, in der Vereinfachung der Stimmenauszählung und der Erleichterung des Abstimmungs- bzw. Wahlvorgangs. Die Wählerin muss nicht mehr ein Wahllokal aufsuchen, es braucht für die Stimmenauszählung viel weniger Personal, die Stimmen können auch neu ausgezählt werden, weil alles auf Papier vorliegt. Krankheit, Schlechtwetter, Auslandsaufenthalt sind keine Hindernisse mehr. Auch das Wahlgeheimnis bleibt gewahrt, denn es wird einfach mündigen Bürgern zugetraut, dass sie ihr Wahlrecht zuhause frei und geheim ausüben, genauso wie in der Wahlkabine.

Die Schweiz – Mutterland der direkten Demokratie

Sind die Volksrechte nach Schweizer Muster auf Südtirol übertragbar?



„....Vertrautheit und die Nähe, dafür steht auch unsere Direkte Demokratie. Nirgendwo sonst auf der Welt haben die Bürger so viel Macht und so viel Verantwortung wie in unserem Land. Genau das gefällt mir an unserer Demokratie, sie ist mutig, sie traut uns allen viel zu. Es gibt aber auch Leute, die sagen, unsere Direkte Demokratie sei nicht mehr zeitgemäß, in unserer vernetzten Welt sei es für die Bevölkerung gar nicht mehr möglich, hochkomplexe Entscheidungen zu fällen. Ich teile diese Auffassung nicht und zwar ganz und gar nicht, ich bin vielmehr überzeugt, unser politisches System passt sogar ausgezeichnet in die heutige Zeit. Denn die Tatsache, dass neben dem Bundesrat und dem Parlament bei uns auch die Bürgerinnen und Bürger Verantwortung tragen, Einfluss nehmen und sich beteiligen, das schafft Nähe und das schafft Identität. Und genau darauf sind wir Menschen angewiesen. Das war schon immer so, das ist heute mit der Globalisierung noch stärker so.“

Seit 1403 versammeln sich die mit Säbeln bewaffneten Männer des Kantons Appenzell-Innerrhoden jeden letzten Sonntag im April, um Gesetze zu beschließen, die

Verfassung zu ändern und die Kantonsregierung zu wählen. Auch in Glarus gibt es noch diese alljährliche „Landsgemeinde“ (ohne Säbel), also eine Art gesetzgebende Vollversammlung der Bürgerschaft eines Kantons unter freiem Himmel. Diese Ur-Schweizer Art der Versammlungsdemokratie ist allerdings in allen übrigen Kantonen abgeschafft und durch Volksentscheid an den Urnen oder per Brief ersetzt worden. In vielen Gemeinden der Schweiz sind es aber nach wie vor die jährlich abgehaltenen „Gemeindeversammlungen“ der Bürger und Bürgerinnen, die maßgebliche politische Entscheidungen direkt treffen. Im Unterschied zu anderen Ländern sind auf Bundesebene alle politischen Sachbereiche dem Referendum und der Verfassungsinitiative unterstellt, ohne prinzipielle Ausnahme wie etwa in Italien, das in Steuerfragen und über internationale Verträge keine Volksabstimmungen zulässt. Drei oder vier Mal im Jahr sind die Eidgenossen aufgerufen, meist über mehrere Vorlagen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene abzustimmen. Im Durchschnitt beteiligen sich 40-42% der Stimmbürgerinnen, bei sehr wichtigen Fragen wie etwa dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR und zur UNO auch weit mehr. Bei diesen Fragen lag die Beteiligung an Volksabstimmungen weit höher als bei den Wahlen. Auch wenn gut 99% der Kantons- und Bundesentscheidungen den gewählten Politikern überlassen bleibt, prägt die direkte Demokratie die politischen Entscheidungsprozesse, ja die ganze politische Kultur der Schweiz.

Aus der Neujahrsansprache 2015 der Schweizer Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga (Abb. 16)



Abb. 17 Landsgemeinde des Kantons Glarus – Gelebte direkte Demokratie

Die ersten direktdemokratischen Institutionen, wie das obligatorische Verfassungsreferendum, sind mit der Bundesverfassung von 1848 eingeführt worden. In den 1870er Jahren erlebte die Schweiz eine breite Volksbewegung aus Handwerkern, Bauern, Arbeitern und Bürgern aus den Bildungsberufen gegen eine das Parlament beherrschende liberal-kapitalistische Oligarchie. Diese Volksbewegung forderte mehr Mitsprache und Kontrolle der Parlaments- und Parteienmacht und setzte 1874 das fakultative Gesetzesreferendum durch. Dieses Veto- und Kontrollrecht der Bürger gibt es bis heute weder in Italien und Südtirol, noch in Österreich und Deutschland. Es ist das meistgenutzte Volksrecht der Schweiz überhaupt. 1891 wurde die Volksinitiative für Verfassungsänderungen eingeführt. Mit ihr können die Schweizer von sich aus die Verfassung abändern. 1921 kam das fakultative Staatsvertragsreferendum dazu. Damit haben die Schweizerinnen auch bei außenpolitischen Entscheidungen wie etwa dem Beitritt zu internationalen Organisationen das letzte Wort. Schließlich wurde 1949 das obligatorische Referendum für allgemeinverbindliche dringliche Bundesbeschlüsse

eingeführt. Zunächst ab 2003 vorgesehen, dann doch nicht definitiv verankert wurde die Volksinitiative für normale Bundesgesetze. In den Kantonen und Gemeinden gibt es zusätzliche direktdemokratische Volksrechte, wie etwa das Finanzreferendum. Wenn nämlich ein Ausgabenbeschluss eine bestimmte Höhe übersteigt, kann er fakultativ oder obligatorisch einer Volksabstimmung unterworfen werden.

Für unzählige Bürgerinitiativen und Organisationen für mehr Demokratie weltweit ist die Schweiz das große Vorbild. In keinem Staat sind die direkten Mitbestimmungsrechte so gut entwickelt wie in der Schweiz. Volksabstimmungen spielen im politischen Leben der Schweiz eine herausragende Rolle auf allen Ebenen. Dabei ist die direkte Demokratie auf Kantonsebene viel ausgeprägter als auf Bundesebene, wobei die Verfahren und ihre Regelung sich von Kanton zu Kanton unterscheiden. Der Kanton ist auch jene territoriale Dimension, die Südtirol am ehestens entspricht, denn im Schnitt haben die Schweizer Kantone rund 300.000 Einwohner. Dazu kommt die ausgeprägte kommunale Eigenständigkeit.

Tab. 3 **Volksabstimmungen in den Schweizer Kantonen - Eckdaten**

Kanton	Volksinitiative Unterschriften- hürde in %	Volksinitiative Sammelzeit in Monaten	Referendum Unterschriften- hürde in %	Fakultative Referendum Sammelzeit in Tagen	Kantonale Volksab- stimmungen 1970-2003
Aargau	0,9	12	0,9	90	183
Appenzell-Innerrhoden	Landsgemeinde				
Appenzell-Außerrhoden	2		2	60	
Basel-Land	0,9		0,9	56	282
Basel-Stadt	3,2		1,6	42	242
Bern	2,2	4	1,5	90	222
Freiburg	3,9	3	3,9	90	85
Genf	4,8	4	3,4	40	150
Glarus	Landsgemeinde				
Graubünden	4,0	12	2,4	90	262
Jura (seit 1979)	3,9	12	3,9	60	45
Luzern	2,2	12	1,3	60	99
Neuenburg	5,7	6	5,7	40	121
Nidwalden	1,9	2	1,2	30	
Obwalden	2,3		0,5	30	
St. Gallen	2,8	3-6	1,4	30	121
Schaffhausen	2,1		2,1	90	272
Schwyz	2,4		2,4	30	142
Solothurn	1,8	18	0,9	90	316
Thurgau	2,9	6	1,4	90	163
Tessin	5,3	2	3,7	30	53
Uri	2,4		1,8	90	183
Wallis	3,3	12	1,7	90	136
Waadt	3,3	3	1,7	40	96
Zug	3,2		2,4	60	97
Zürich	1,3	6	0,6	60	457
Durchschnitt	2,8		2,0	56,6	

Zahl der Unterschriften in Prozent der Wahlberechtigten. Im Vergleich: Südtirol (L.G. Nr.11 vom 18.11.2005) 13.000= rund 3,33%. Laut SVP-Gesetz von 2013: 26.000=rund 6,66%. Sammelfrist in Südtirol für einführende und aufhebende Volksabstimmung gemäß geltendem Gesetz: 4 Monate.

Alle Volksabstimmungen in der Schweiz: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/17/03.html
Überblick über CH-Volksabstimmungen (1866-2012) im: Politischer Atlas der Schweiz. Interaktive Karten und Daten. Neuchatel 2012. URL: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?pubblicationID=4848

Quelle: Kaufmann/Büchi/Braun (2009), Guida alla democrazia diretta in Svizzera e oltre frontiera, IRI Europe, www.iri-europe.org, S.146 und S.131

Beim Initiativrecht in den Kantonen haben die Schweizer die Wahl zwischen einer Total- und Teilrevision der Kantonalverfassung und zwischen einer ausformulierten oder nicht ausformulierten Gesetzesinitiative. In zwei Dritteln der Kantone können die Bürgerinnen gar Erlasse der Kantonalregierung – das wären in Südtirol die Verordnungen der Landesregierung – per Volksabstimmung ändern. In einigen Kantonen können sogar gewählte Volksvertreter und Behörden abberufen werden: das Recht auf Abwahl wird durch eine Volksinitiative eingeleitet.

Beim Referendum gibt es eine noch üppigere Vielfalt: Verfassungs- oder Gesetzesreferendum, fakultatives oder obligatorisches Referendum, ordentliches oder außerordentliches Referendum, Verwaltungs- oder Finanzreferendum, Staatsvertragsreferendum. Von außen nicht ganz leicht verständlich, doch die Schweizer haben den Durchblick.

Eine Volksinitiative markiert den Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens, eingeleitet durch Politikerinnen oder durch Bürgerkomitees. Das Referendum steht am Ende des Gesetzgebungsverfahrens, sofern es Bürgerinnen in ausreichender Zahl fordern. Die Volksinitiative ist das Recht einer Mindestanzahl von Bürgern, der gesamten Wählerschaft einen Sachvorschlag zu unterbreiten.

Während die Bundesebene nur die Verfassungsinitiative kennt, haben die Bürgerinnen auf kantonaler Ebene das Recht, verschiedene Vorlagen einzubringen: zur Verfassung, zu einem Gesetz oder Erlass. Das Initiativkomitee muss die Relevanz dieses Vorschlags durch eine Mindestzahl von Unterschriften nachweisen. Diese streut von 0,8% (Zürich) bis zu 5% der Stimmberechtigten (Tessin). Diese Vorlage muss bestimmten formalen und materiellen Kriterien entsprechen. Nach Einbringung der Vorlage beginnt das Initiativkomitee mit dem Kantonalparlament zu verhandeln und ist immer ermächtigt, seine Vorlage auch zurückzuziehen. Wenn keine Einigung mit den Bürgern erzielt wird, kann das Parlament einen Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen.

Das Referendum ist ein Vetorecht in der Hand der Bürger. Sie können einen von gewählten Organen beschlossenen Rechtsakt am Inkrafttreten hindern. Beim sogenannten „obligatorischen Referendum“ wird von Amts wegen, also per Gesetz, eine Volksabstimmung angesetzt. Das fakultative Referendum muss dagegen von den Bürgern „ergriffen“ werden. Das bedeutet, dass eine Bürgergruppe zunächst den Antrag stellen muss, und dann eine Mindestanzahl von Unterschriften von anderen Bürgern binnen kurzer Frist sammeln muss, um das Recht auf Volksabstimmung zu erwirken.

Das Referendum und die Initiative beziehen sich immer auf einen Rechtsakt, der im Zuständigkeitsbereich der entsprechenden Körperschaft liegt. Dieser Rechtsakt tritt nicht in Kraft, solange die Bevölkerung nicht ihr Referendumsrecht ausgeübt hat oder die entsprechende Frist dafür ohne Forderung nach Referendum abgelaufen ist (je nach Kanton zwischen 30 und 90 Tagen). Der Rechtsakt tritt erst in Kraft, wenn festgestellt ist, dass kein Gesetzesreferendum ergriffen worden ist.

Vier Grundmerkmale kennzeichnen all diese Formen der direkten Demokratie der Schweiz. Es geht um JA-NEIN-Entscheidungen ohne Beteiligungsquorum. Jedes Referendum oder Volksinitiative darf nur einen Gegenstand haben. Die Abstimmungskampagnen sind offen, alle können sich einbringen, dafür oder dagegen. Es geht um ein Zusammenspiel zwischen Bürgern und gewählten Organen, nicht um die Ersetzung der politischen Organe. Die Unterschriftenhürde ist auf Bundesebene nicht übertrieben hoch: 50.000 beim bestätigenden Referendum und 100.000 bei der Volksinitiative. Und natürlich war in der Schweiz nie die Rede von einem Beteiligungsquorum, sondern galt nur die Grundregel: Wer hingeht, entscheidet.

Am häufigsten wird das Verfahren des Referendums genutzt, da es sehr oft erfolgreich für die Einbringer verläuft. Die Androhung eines Referendums führt dazu, dass alle referendumsfähigen Organisationen, die das Referendum ergreifen könnten, bereits früh in den Entscheidungsprozess einbezogen werden

Tab. 4 **Worüber die Schweizer abstimmen - Themen der eidgenössischen Volksabstimmungen 1971-2012**

Thema	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2012	Total
Staatsordnung	8	7	21	12	1	49
Außenpolitik	3	1	7	7	1	19
Sicherheitspolitik	3	4	7	6	0	20
Wirtschaft	15	9	11	2	2	39
Öffentliche Finanzen	16	3	9	7	0	35
Infrastruktur und Lebensraum	16	21	19	14	4	74
Sozialpolitik	13	13	28	26	3	83
Bildung, Kultur, Medien	7	6	3	6	2	24
Abstimmungen insgesamt	81	64	105	80	13	343

Quelle: Schweizer Bundesamt für Statistik

Anmerkung: Themenklassierung in Anlehnung an „Schweizerische Politik im Jahre...“ (Hg. Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern). Die Volksinitiativen mit Gegenentwurf des Parlaments werden zusammen als eine Vorlage gezählt.

– typischerweise durch die sogenannte Vernehmlassung, eine Art öffentliche Anhörung, um eine möglichst breite Unterstützung zu sichern. Bei diesem heute weitgehend übers Internet abgewickelten Verfahren holt die Bundesregierung (oder eine Kantonsregierung) zahlreiche Stellungnahmen von Parteien, Verbänden und Institutionen ein, die alle öffentlich einsehbar sind. So entsteht weit mehr Transparenz und möglichst viele Betroffene werden frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbezogen.

Die Volksinitiative dient den Schweizern als Antriebselement für die Gesetzgebung. Sie zielt ab auf politische Neuerungen, die die Parlamentsmehrheit nicht interessiert. 100.000 Stimmbürger (= rund 2% der Wahlberechtigten der Schweiz) können jederzeit einen solchen Antrag einbringen, das Parlament muss darüber beraten und kann einen Gegenvorschlag vorlegen. Werden sich Parlament und Einbringer nicht einig, kommt der Vorschlag zur Volksabstimmung. Volksinitiativen haben jedoch eine weit geringere Erfolgschance als Referenden. Die Volksinitiative ist von 1891 bis 2014 189 mal auf Bundesebene angewandt worden, doch nur in 10% der Fälle sind die Initiativvorlagen vom Volk angenommen worden. Zwischen 1866 und März 2015 konnten

die Schweizer an 591 nationalen Volksabstimmungen teilnehmen. Auf Kantonsebene liegt die Erfolgsquote der Volksinitiativen bei 23%. Offensichtlich sind die Schweizer sehr konservativ gegenüber Neuerungen vorstößen aus dem Volk.

Eine politische Wirkung entfalten die Initiativen aber dennoch, über die Aufklärung, Information und mehr Druck auf die politische Vertretung. Rund zwei Drittel der Volksinitiativen entfallen auf drei Themenbereiche: Umweltschutz und Energie, Sozialpolitik und politisch-institutionelle Regelungen.

Eine Schweizer Besonderheit ist das doppelte JA. Um erfolgreich zu sein, muss ein Referendum oder eine Volksinitiative nämlich nicht nur die Mehrheit der Stimmen in der gesamten Schweiz als Gesamtes erhalten, sondern auch die Mehrheit der 26 Kantone muss zustimmen (das jeweilige kantonale Abstimmungsergebnis gilt als JA oder NEIN). Diese Kantonsmehrheit wird „Ständemehr“ genannt und ist in der Praxis eine höhere Hürde für den Erfolg einer Volksinitiative oder eines Referendums als die Zustimmung der Stimmbürgerschaft in der ganzen Schweiz. Manche Wissenschaftler bezeichnen die Schweizer Demokratie als „halbdirekt“, weil sie Wahlen und Abstimmungen

kombiniert und Politiker und Stimmbürger zu einem dauernden Dialog zwingt. Mit Fug und Recht werden die Schweizerinnen als Souveräne bezeichnet, denn sie können nicht nur wählen, sondern sich jederzeit die Entscheidungsmacht über Sachfragen zurückholen. Dennoch treffen gewählte Politiker auf Kantonsebene und Bundesebene fast alle politischen Entscheidungen. Sie verabschieden Rechtsakte, die einer Volksabstimmung unterworfen werden, bringen Gegenentwürfe ein, müssen Abstimmungsergebnisse umsetzen. Die Politiker werden durch die direkte Demokratie nicht ausgehebelt, vielmehr befinden sie sich in einem dauernden Wechselspiel mit der Bürgerschaft.

Oft wird eingewandt, dass die direkte Demokratie zu einer Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses führt. Das mag sein, wenn man es mit dem Tempo von Matteo Renzi vergleicht, doch macht das Schweizer System nicht den Eindruck, zu wenig effizient zu sein. Im Gegenteil: die Verwaltung arbeitet vorbildlich, der Grad der Zufriedenheit der Bürger ist hoch, die öffentliche Verschuldung sehr niedrig und die Schweiz ist gemäß BIP der wohlhabendste Flächenstaat Europas.

Reformen der direkten Demokratie werden auch in der Schweiz diskutiert. Dabei geht es nicht um die Einführung eines Quorums oder die Abschaffung eines Verfahrens, sondern allenfalls um die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Vorlage von Initiativen und Referenden. Vorgeschlagen wird auch der Ausbau der direkten Demokratie, z.B. mit Einführung der Gesetzesinitiative und des Finanzreferendums auf Bundesebene. Von Letzteren verspricht man sich die Verhinderung von unnötigen Staatsausgaben und eine noch geringere öffentliche Verschuldung. Verlangt wird die Volksinitiative auch für Bundesgesetze, um die Verfassung zu entlasten, doch liegt diese Reform zur Zeit auf Eis. Noch immer sind die Schweizer Stimmbürger auf die Verfassungsinitiative angewiesen, wenn sie auf Bundesebene ein Gesetz ändern wollen.

Außerdem wird in der Schweiz über die Einführung einer echten Verfassungsgerichtsbarkeit nachgedacht, Volksabstimmungen, die in Widerspruch zu geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz stehen,

sollen dadurch verhindert werden. Nicht in Frage gestellt wird aber das Recht der Schweizer, auch über Staatsverträge abstimmen zu können. Überhaupt kein Thema für die Eidgenosseninnen ist die Einführung eines Beteiligungsquorums.

Mehr Zufriedenheit mit direkter Demokratie

Renommierete Forscher der Universität Zürich haben in einer Studie (Kirchgässner/Feld/Savioz: *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, exportfähig. St. Gallen 1999*) einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit der Bewohner der verschiedenen Kantone der Schweiz und dem Grad der Mitbestimmungsrechte festgestellt. Die direktdemokratischen Rechte der Bürgerinnen wirken auf die öffentliche Verwaltung qualitätsfördernd. Kantone mit stark ausgebauten Beteiligungsrechten und niedrigen Hürden für die Ausübung von Stimmrechten sind geringer verschuldet, kennen weniger Steuerhinterziehung, haben niedrigere Steuern und haben zugleich bessere öffentliche Dienste. Die bürgerschaftliche Kontrolle zwingt Regierung und Verwaltung zu einem ständigen Dialog mit dem Volk.

Entscheidend scheint das Bewusstsein, nicht ohnmächtig der politischen Vertretung ausgeliefert zu sein, sondern sich selbst als letzte Instanz zu wissen, die jederzeit die Entscheidung an sich ziehen kann. Entscheidend für die eigene Zufriedenheit ist, sich wirklich frei fühlen zu können. Frei im Sinne eines selbstbewussten Bürgers, der weiß, dass nicht nur die bei Wahlen abgegebene Stimme zählt, sondern ebenso die politische Eigeninitiative. Die Bürgerinnen wissen, dass sie von den Politikern ernst genommen werden. So fühlen sie sich mitverantwortlich für das, was in einem Gemeinwesen politisch entschieden wird.

Auch Umfragen haben bestätigt, dass die Schweizer Bevölkerung im Durchschnitt zufriedener ist als die Bevölkerung der Nachbarländer und dass dies in engem Zusammenhang mit dem politischen System und den politischen Mitbestimmungsrechten steht.

Eignet sich das Schweizer Modell für Südtirol?

Oft wird behauptet, die direkte Demokratie könne aufgrund der besonderen Traditionen und geschichtlichen Entwicklung nur in der Schweiz funktionieren, nicht im restlichen Europa. In der Tat gibt es in der Schweiz eine besondere Kultur des politischen Diskurses. Diese ist aber nicht nur Voraussetzung, sondern vor allem Folge der direkten Demokratie: sie kann sich nur dann richtig entwickeln, wenn Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, regelmäßig über Sachfragen abzustimmen. Das Fehlen einer solchen Tradition kann kein Argument gegen einen Ausbau der direkten Demokratie sein. Vielmehr müssen direkte Mitbestimmungsrechte besser geregelt werden, damit sich eine solche Kultur entwickeln kann.

Immer wieder hört man den Einwand: „Wir sind keine Schweizer, wir können dieses Modell nicht auf Südtirol übertragen.“ Ist die direkte Demokratie nur in der Schweiz anwendbar, weil dieses Land eine ganz eigenständige Entwicklung und ein besonderes politisches System hat? Oder ist sie eine allgemeine, für alle repräsentativ-parlamentarischen Systeme mögliche und notwendige Ergänzung?

Mit Südtirol hat die Schweiz viel gemeinsam, auch wenn sich die geschichtlichen Wege früh trennten. Die Schweiz hat einen ausgeprägten Föderalismus entwickelt, in Tirol war es die relative Eigenständigkeit gegenüber Wien. Die heutige starke Identifizierung der Südtiroler mit der Landesautonomie verbindet Südtirol mit dem in der Schweiz verwurzelten Kantonsbewusstsein. In der Schweiz gilt das Konkordanzprinzip in der Regierungsbildung. Nach einer altbewährten „magischen Formel“ sind nämlich alle maßgeblichen Parteien in der Regierungskoalition vertreten. Auch Südtirol kennt die Konkordanz, allerdings in Form der Pflicht zur Vertretung aller Sprachgruppen in der Landesregierung. Wie die Schweiz weist auch Südtirol einen hohen Grad an zivilgesellschaftlicher Organisation mit einer Fülle von Vereinen und Verbänden sowie ein starkes Traditionsbewusstsein auf.

Daneben weist die Schweiz Besonderheiten auf: die absolute außenpolitische Neutralität, die Mehrsprachigkeit mit dem Territorialprinzip, verschiedene Konfessionen und einen hohen Ausländeranteil. Zumindest einen dieser Aspekte hat Südtirol mit der Schweiz gemeinsam, die Mehrsprachigkeit. Interessanterweise tut direkte Demokratie dem Zusammenleben und der Gleichberechtigung der Sprachgruppen in der Schweiz keinen Abbruch (vgl. Kap. 12). Während die föderale Struktur es erlaubte, dass die einzelnen Landesteile ihre eigene Kultur und Sprache im gemeinsamen Staat leben und entwickeln konnten, ermöglichten die direkten Volksrechte eine starke Identifikation der Bürger mit ihrem politischen System. Föderalismus und direkte Demokratie sind die zentralen und weit hin unbestrittenen Grundelemente schweizerischer Integration und Selbstbewusstseins. Die demokratische Qualität der Entscheidung liegt höher, weil neben den Institutionen der repräsentativen Demokratie den Bürgern zusätzlich direkte Volksrechte zur Verfügung stehen. Diese Wege und Möglichkeiten der politischen Einflussnahme der Bürger beruhen auf klaren Entscheidungsrechten mit bürgerfreundlichen Regeln. Zudem können die Staatsbürger in der Schweiz über fast alle Sachbereiche abstimmen, über die das Parlament abstimmen kann. Der politische Souverän, die Bürger, haben in der Schweiz tatsächlich das letzte Wort. Warum sollte dies nicht in anderen demokratischen Systemen und gerade bei den direkten Nachbarn in den Alpen möglich sein?

Immer wieder werden der Schweiz die Ergebnisse einzelner Volksabstimmungen vorgeworfen. Das war so bei der 1992 erfolgten Ablehnung des Beitritts zum EWR, dann 2001 bei der massiven Ablehnung der Aufnahme von Verhandlungen zum EU-Beitritt, in jüngster Zeit das 2009 erfolgte Verbot des Baus neuer Minarette und 2014 die Entscheidung zur Rücknahme der Personenfreizügigkeit im Rahmen des Schengen-Abkommens. Dabei bleibt aber fast immer das breite Themenspektrum der übrigen Schweizer Volksabstimmungen ausgeblendet. Nachweislich haben die Schweizer auch bei Einwanderungs- und Asylfragen meist eine

minderheitenfreundliche Haltung an den Tag gelegt. Aus einer persönlichen Perspektive heraus hält man immer bestimmte Volksentscheide der Schweiz für „richtig“ oder für „falsch“. Es ist allerdings ein Irrtum, die Ergebnisse von Volksabstimmungen mit dem Verfahren selbst zu verwechseln. Direkte Demokratie ist wie ein Spiegel. Es nutzt nichts, den Spiegel zu zerbrechen, wenn das gezeigte Bild nicht gefällt. Aus jeweils subjektiver Sicht positive und negative Ergebnisse der Abstimmungen wechseln sich ständig ab, und trotz ihrer konservativen Grundhaltung sind die Schweizer immer wieder für Überraschungen gut.

Die Grundpfeiler der direkten Demokratie nach Schweizer Muster sind auf andere Länder übertragen worden. Schon um 1900 übernahmen die westlichen Bundesstaaten der USA die Volksinitiative und das Referendum, ausdrücklich nach dem Schweizer Muster, und zwar als komplementäre Elemente der repräsentativen Demokratie auf Staats- und Lokalebene. Inzwischen wenden 26 US-Bundesstaaten dieses System an. Weltweit haben 37 Staaten diese Verfahren zumindest zum Teil in ihren Einzelregelungen übernommen. Zahlreiche, auch offizielle Delegationen aus anderen Ländern besuchen jährlich jene Institutionen der Schweiz, die die direktdemokratischen Verfahren steuern.

Die direkte Demokratie hat sich als modern, erfolgreich und exportfähig erwiesen. Mit ihrer über 140-jährigen Erfahrung mit direkter Demokratie beweist die Schweiz, dass gut ausgebildete Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen auch in einem modernen Flächenstaat anwendbar sind.

Ohne Zweifel haben Italien, Österreich, Deutschland und Südtirol einen Nachholbedarf bei den direkten, politischen Mitbestimmungsrechten der Bürger, und zwar auf allen Ebenen. Ohne die Schweizer Regeln kopieren zu müssen, bieten die Eckpfeiler dieses Systems verlässliche Orientierungspunkte für eine echte Reform hierzulande. Heute wird in der Auseinandersetzung um die direkte Demokratie oft behauptet, „wir Südtiroler sind eben keine Schweizer“.



Abb. 18 Abstimmungsheft im Kanton Tessin

Dieses „Schweizerische Modell“ gibt es nicht, es gibt in der Schweiz nur weitgehend durchgängig vorhandene Charakteristika. Diese finden sich, abgesehen von jener, die den Ausschluss von Themen betrifft, auch in der italienischen Ordnung der Mitbestimmungsrechte (das bestätigende Referendum, das Nullquorum, die niederen Einstiegshürden, das Verwaltungsreferendum usw.). Es geht also gar nicht darum, aus den Südtirolern Schweizer zu machen, sondern Regeln für die Mitbestimmung, die weltweit in allen demokratischen Systemen anwendbar sind, auch in Südtirol einzuführen. Südtirol würde mit einer gut und bürgerfreundlich geregelten direkten Demokratie nicht „schweizerischer“, sondern nur demokratischer.

Zur Vertiefung:

Kirchgässner/Feld/Savioz (1999), *Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, exportfähig*. St. Gallen

Vatter, Adrian (2002), *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen* (Vol. 159). Opladen: Leske+Budrich

Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun (2008), *Handbuch zur direkten Demokratie in der Schweiz und weltweit*, Initiative&Referendum Institute Europe (Hg.)

Silvano Moeckli (2013), *Kompaktwissen direkte Demokratie*, Rüegger Verlag,

23 Jahre Tauziehen um die direkte Demokratie

Die Entwicklung der direkten politischen Mitbestimmung in Südtirol



Abb.19 Volksabstimmung Südtirol 2009 - Unterstützerverbände und Vereine

Die erste landesweite Volksabstimmung

Am 25. Oktober 2009 war es soweit. Zum ersten Mal in der Südtiroler Geschichte konnte die Bürgerschaft zu Sachfragen der Landespolitik landesweit abstimmen. Gleich fünf Initiativvorlagen standen zur Entscheidung:

1. Für den Vorrang der Einheimischen bei der öffentlichen Wohnbauförderung (Einbringerin: Union für Südtirol)
2. Einschränkung des Zweitwohnungsbaus, gegen den Ausverkauf der Heimat (Einbringerin: Union für Südtirol)
3. Für eine bessere Regelung der direkten Demokratie (Einbringerin: Union für Südtirol)
4. Für ein besseres Gesetz zur direkten Demokratie (Einbringerin: Initiative für mehr Demokratie)
5. Für die Reduzierung des Flugverkehrs (Einbringer: Dachverband für Natur- und Umweltschutz).

Erst 2001 erhielten Südtirol und das Trentino durch eine Autonomiestatutsänderung die legislative Zuständigkeit für die direkte Demokratie. Erst Ende 2005 verabschiedete der Landtag dazu ein Gesetz (L.G. Nr. 11 vom 18.11.2005). Doch dass Bürger nun die direkte Demokratie per Volksabstimmung reformieren wollten, das ging den Regierenden zu weit. Die Südtiroler Volkspartei wälzte massiv Prügeln in den Weg zur freien Abstimmung. Noch im September 2009 stellte die SVP in Frage, ob die Abstimmung überhaupt verfassungsgemäß sei, und fachte dazu eine Auseinandersetzung über Rechtsgutachten an. Die Berichterstattung der beiden größeren Tageszeitungen über die Themen und

Argumente rund um die Volksabstimmung sprach jedem fairen und korrekten Journalismus Hohn. Die SVP selbst versuchte das Thema herunterzuspielen, eine offene demokratische Auseinandersetzung fand nicht statt. In der letzten Woche vor der Abstimmung wurde eine einzigartige Panikmache aufgebaut.

Der Landeshauptmann warnte vor einem Verwaltungschaos, wenn die Bürger mehr Mitentscheidungsrechte erhielten. Ziemlich unverhohlen wurde vermittelt, dass es besser sei, die Abstimmung zu boykottieren. Das geltende Landesgesetz Nr. 11 von 2005 sieht nämlich für Volksabstimmungen ein Beteiligungsquorum von 40% vor, aber keine Pflicht der direkten Information der Bürgerinnen von Amts wegen.

Das 40%-Beteiligungsquorum, spärliche sachliche Information, Panikmache, daher Desinteresse und zahlreiche Missverständnisse: dieser mehrfache Zangengriff hatte dann die von den Regierungsparteien erwünschte Wirkung: ein Teil der Bevölkerung blieb am 25.10.2009 den Urnen fern. Die Rechnung der SVP-Spitze ging aber nur wegen der äußerst schwachen Beteiligung der italienischen Sprachgruppe auf. In 89 von 116 Gemeinden mit deutschsprachiger Bevölkerungsmehrheit wurde das Quorum nämlich erreicht, während die meisten Italiener unter dem Eindruck volksabstimmungsfeindlicher Breitseiten der wichtigsten italienischen Tageszeitung zuhause blieben. In einigen Bozner Stadtvierteln gingen gerade 10-15% der Wähler zu den Urnen. Den italienischsprachigen Wählern wurde weisgemacht, dass sie bei einer Absenkung des Quorums Gefahr liefen, von „den Deutschen“ überstimmt zu werden. Doch werden sowohl im geltenden Gesetz wie in den Volksinitiativvorlagen Vorschläge, die die Rechte der Sprachgruppen verletzen, schon gar nicht zugelassen. Man missbrauchte diese unbegründeten Ängste vieler italienischsprachiger Bürger, aber auch der anderen Sprachgruppen bewusst, um bessere Mitbestimmungsrechte zu verhindern. Die große Chance der Volksabstimmung vom 25.10.2009, dem Land eine gute Regelung der direkten Demokratie zu geben, wurde somit verpasst. Erst Mitte 2018 konnte sich der Landtag zur Verabschiedung eines besseren Gesetzes zur direkten Demokratie durchringen.

Nach 23 Jahren Tauziehen weißer Rauch

Während seit 1974 in Italien zumindest auf Staatsebene immer wieder über wichtige gesellschaftspolitische Themen abgestimmt wurde, kam es in Südtirol von 1948 bis 2009 zu keiner einzigen landesweiten Volksabstimmung. Dies, obwohl das Land mit dem 2. Autonomiestatut von 1972 eine Fülle neuer Zuständigkeiten übernommen und eine rege Gesetzgebungstätigkeit entfaltet hat. Die Südtiroler konnten weder von der Volksinitiative noch vom bestätigenden Referendum Gebrauch machen. Da die Mehrheitspartei an solchen Rechten nicht interessiert war und der Druck der Bevölkerung fehlte, konnte sich keine Kultur der direktdemokratischen Beteiligung der Bürger entfalten. Dem Südtiroler Landtag wurden seit 1972 sieben Volksbegehren vorgelegt, aber nur zwei davon wurden überhaupt behandelt. Das bloße Volksbegehren ohne Möglichkeit der Volksabstimmung ist allerdings ein wenig wirksames Instrument, weder auf EU-, noch auf Staatsebene und genauso wenig auf Landesebene.

Dies änderte sich Mitte der 1990er Jahre. Die 1994 gegründete „Initiative für mehr Demokratie“ legte dem Regionalrat im März 1995 mit 4.600 Unterschriften ein Volksbegehren zur Regelung der direkten Demokratie vor. Diese vom Schweizer Modell inspirierte Gruppe um Stephan Lausch und Stefan Pöder wollte die Einführung der echten Volksinitiative in der Region und in den beiden Ländern erreichen sowie die Gemeinden verpflichten, die Volksabstimmungen auf Gemeindeebene besser zu regeln. Auch in den Gemeinden waren damals wie heute die Mitbestimmungsrechte der Bürger noch sehr unzureichend ausgestaltet. Als Teil der Gemeindegremien sind diese Rechte der direkten Mitbestimmung der Gemeindebürgerinnen entzogen. Es gibt bis heute keine Satzungsinitiative und kein bestätigendes Referendum auf Gemeindeebene.

Dieser Volksbegehrensantrag erreichte zunächst sein Ziel: trotz heftigen Widerstands seitens der beiden Mehrheitsparteien im Regionalrat – also auch der

1994	1995	2001	2003	2005	2007-2009	2010-2011	2013	2014	2014-2015	2018
Erstmals befasst sich eine Gruppe von Bürgern mit Formen der direkten Demokratie. Zusammenschluss von 14 Organisationen zu einem Promotorenkomitee.	1. Volksbegehren Das Promotorenkomitee startet zwei Volksbegehren zur Gesetzeszuführung und zur Änderung der Gemeindefestsetzungen durch Volksabstimmungen. Sammlung von 4.600 Unterschriften. Der erste Vorschlag wird angenommen, aber auf Intervention der SVP von Rom rückverwiesen.	Reform des Autonomiestatuts Der Landtag erhält vom römischen Parlament die Zuständigkeit zur Regelung der direkten Demokratie auf Landesebene. Jetzt ist der Weg frei für ein eigenes Südtiroler Landesgesetz.	2. Volksbegehren Sammlung von über 6.000 Unterschriften mit Unterstützung von 34 Organisationen für einen eigenen Gesetzentwurf über eine gute Regelung der direkten Demokratie durch den Landtag.	Erstes Landesgesetz zur direkten Demokratie Der Landtag verabschiedet das Gesetz Nr.11/2005, Die Volksinitiative wird eingeführt. Es verhindert aber zugleich eine wirkliche Anwendbarkeit, sieht ein hohes Beteiligungsquorum vor und schließt Volksabstimmungen über Beschlüsse der Landesregierung aus.	Volksabstimmung (Volksinitiative) Sammlung von mehr als 26.000 Unterschriften für eine Volksabstimmung über den Initiative-Gesetzentwurf. Erste landesweite Volksabstimmung am 25. Oktober 2009. Beteiligung 38,1% für den Initiative-Vorschlag stimmen 83,2%, aber das 40%-Quorum wird nicht erreicht.	3. Volksbegehren Unter dem Eindruck des Volksabstimmungsergebnisses verspricht die SVP ein neues Gesetz. Erste Entwürfe versprechen nichts Gutes. Also bringt die Initiative mit 12.600 Unterschriften wieder ein Volksbegehren ein. Damit wird eine neue Behandlung im Landtag erreicht. Eine Volksbefragung zu beiden Vorlagen (SVP und Initiative) wird abgelehnt.	4. Volksbegehren Der Landtag verabschiedet allein mit dem Stimmen der SVP ein neues Gesetz zur Bürgerbeteiligung. 58 Promotoren, die über 30 Organisationen vertreten, stoppen es mit ihrem Antrag auf Referendum, unterschrieben von 18.000 Wahlberechtigten. Gleichzeitig wird der Gesetzentwurf der Initiative als Volksbegehren wieder im Landtag eingebracht.	2. Volksabstimmung (Referendum) Am 9. Februar findet das erste Landesreferendum statt. Das SVP-Gesetz zur Bürgerbeteiligung wird mit 65,2% Nein-Stimmen abgelehnt. An der Abstimmung beteiligen sich 106.360 (=26,8%) Stimmberechtigte.	Bürgerdialog Im Herbst 2014 startet der Landtag einen partizipativen Prozess zur Ausarbeitung einer Reform der direkten Demokratie. Mit Bürgerversammlungen und Workshops mit rund 80 Vertretern von Vereinen und Verbänden werden Meinungen ausgetauscht. Vorstellung der Ergebnisse am 14.4.2015, die in die Arbeit der 1. Gesetzgebungskommission zur Novelle des Landesgesetzes einfließen sollen.	Ablehnung Im Februar 2018 Ablehnung des 4. Volksbegehrens der Initiative durch den Landtag. Am 25. Juli 2018 beschließt der Landtag das neue Landesgesetz „Direkte Demokratie Partizipation und politische Bildung“, das am 3. Dezember 2018 als L.G. Nr.22 in Kraft tritt.

Grafik 7 - 23 Jahre Tauziehen um die direkte Demokratie in Südtirol

SVP – gelang mithilfe von „Dissidenten“ im November 1997 der SVP die Verabschiedung des ersten Gesetzes für direkte Demokratie in der Region Trentino-Südtirol. Doch die Zentralregierung in Rom wies das Gesetz mit der Begründung zurück, dass der Regionalrat nicht dafür zuständig sei, eine neue Form des Referendums einzuführen. Die „einführend-beschließende Volksabstimmung“, wie die Volksinitiative bezeichnet wurde, sei in der italienischen Rechtsordnung nicht vorgesehen. Obwohl diese Frage schon damals umstritten war, verzichtete der Regionalrat auf den möglichen Beharrungsbeschluss. Der erste Vorstoß Südtiroler Bürger für mehr direkte Demokratie verlief also im Sand. Damit hatte sich das Autonomiestatut selbst als eine Schranke für mehr Volksrechte entpuppt.

Die Autonomiereform eröffnet neue Möglichkeiten

Eine neue Chance für die direkte Demokratie eröffnete sich für alle Autonomen Regionen und Provinzen mit Sonderstatut im Jahr 2001, als ihnen per Verfassungsänderung die Zuständigkeit zuerkannt wurde, ihre „Regierungsform“ selbst zu regeln. Damit waren vor allem

das Wahlrecht und die direkte Demokratie gemeint. Die beiden Autonomen Provinzen Trient und Bozen konnten nun vor allem folgende Grundregeln selbst festlegen:

- Das Wahlrecht (Wahlmodus) für den Landtag
 - Die eventuelle Direktwahl des Landeshauptmanns und Berufbarkeit von Landesräten von außen
 - Unvereinbarkeiten und Misstrauensvotum
 - Die Chancengleichheit von Mann und Frau bei Wahlen und politischen Ämtern
 - Die Besetzung der politischen Spitzenämter
 - Neue Vertretungsrechte der Ladinier
 - Die Einführung einer besonderen Art des fakultativen Referendums ausschließlich für die Landesgesetze zur Regelung der Regierungsreform (genannt „Satzungsreferendum“)
 - Die direkte Demokratie auf Landesebene insgesamt.
- Allerdings hatte auch diese Bestimmung (Art. 47, Absatz 2, Autonomiestatut) einen Pferdefuß. Die Vertreter Südtirols und des Trentino hatten nicht nur vergessen, die Regelung der direkten Demokratie auf Gemeindeebene den beiden Landtagen zu übertragen und ein bestätigendes Referendum durch das Volk bei Änderungen des Autonomiestatuts vorzusehen.

Es war auch keine echte Volksinitiative für die sog. Landesgesetze zur Regierungsform explizit erlaubt, d.h. den Südtiroler Bürgerinnen ist es nicht gestattet, selbst eine Volksinitiative zur Regelung des Wahlrechts und der direkten Demokratie anzustrengen, bei deren Ablehnung durch den Landtag eine Volksabstimmung abgehalten werden muss.

Dies sollte sich zehn Jahre später sehr negativ für die Regelung der direkten Demokratie auswirken. Schon bei der ersten Landesvolksabstimmung 2009 bestritt die SVP den Bürgern das Recht, selbst eine Vorlage zur direkten Demokratie einzubringen. Als die Initiative für mehr Demokratie 2010 ein neues Volksbegehren in diesem Sinn einbrachte, wurde dieses von der zuständigen Richtercommission 2011 abgewiesen: die Bürger hätten dazu kein Recht, die Regelung der direkten Demokratie sei ausschließlich Sache des Landtags.

Die Neuregelung des Statuts durch die Verfassungsreform von 2001 verlieh der Südtiroler Bürgerschaft in dieser Hinsicht nur das Recht, zu entscheiden, ob die Gesetze zur Regelung der Regierungsform, wie z.B. das Wahlgesetz und das Direkte-Demokratie-Gesetz,

in Kraft treten sollen oder nicht (fakultatives bestätigendes Referendum). Eine solche Volksabstimmung muss abgehalten werden, wenn mindestens ein Fünftel der Wahlberechtigten oder mindestens sieben Landtagsabgeordnete es verlangen. Dabei kommt kein Beteiligungsquorum zur Anwendung. Dieses 2002 geregelte Recht (Landesgesetz Nr. 10 vom 17. Juli 2002) ist am 9. Februar 2014 beim fakultativen Referendum zum Gesetz zur Bürgerbeteiligung der SVP vom Juni 2013 erstmals zur Anwendung gekommen.

Im Jahr 2000 hatte sich die Initiative für mehr Demokratie als unabhängiger, überparteilicher Verein neu formiert und blieb die wesentliche treibende Kraft für eine bürgerfreundliche Regelung der direkten Demokratie im Land. Zahlreiche Vereine und Verbände schlossen sich ihrem Anliegen an und versuchten, die neuen rechtlichen Möglichkeiten des Statuts für echte direkte Demokratie zu nutzen.

Die Möglichkeiten politischer Mitbestimmung der Bürger, die die Schweizer Nachbarn seit über 140 Jahren nutzen, sollten auch für Südtirol zugänglich werden.

Mehr politische Kontrolle der Politik durch die Bürger sollte nach diesen bewährten Verfahren ermöglicht werden. Doch hatte diese Bürgerbewegung die beherrschenden Kräfte in der Südtiroler Gesellschaft unterschätzt. Vor allem im Machtapparat der SVP war und ist die Skepsis gegenüber einer fairen Regelung der direkten Demokratie im Schweizer Sinn noch stark. Die von Luis Durnwalder geführte Landesregierung ließ erkennen, dass sie für eine echt bürgerfreundliche Regelung der direkten Demokratie nicht zu haben war, denn dies hätte bedeutet, der Bevölkerung mehr Initiativ- und Kontrollrechte zu gewähren.

Schon im September 2003 legte die Initiative ein Volksbegehren für ein Landesgesetz zur direkten Demokratie vor, unterzeichnet von 6.383 Bürgern. Damit strebte die Initiative, unterstützt von gut 40 Vereinen und Verbänden, die Einführung direktdemokratischer Instrumente und Regeln nach Maßgabe bewährter europäischer Praxis an. Sie wollte die Volksinitiative für möglichst viele politische Sachfragen, damit die Bürger selbst Reformen anstoßen können; und sie wollte die klassische Form des Referendums als Kontrollinstrument, mit dem die Bürger in einer Volksabstimmung über ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz vor seinem Inkrafttreten entscheiden können sollen. Im Sinn einer guten Anwendbarkeit legte sie besonderen Wert auf faire Verfahrensregeln, was bedeutet: niedrige Einstiegshürden, keine Beteiligungs- oder Zustimmungskataloge (Negativkatalog) und eine freie Unterschriftensammlung. Im Unterschied zu ihrem ersten Auftreten 1995 legte die Initiative 2003 ein breites Spektrum von Anliegen vor, die letztlich alle auf mehr Mitspracherechte der Bürger gegenüber ihren politischen Vertretern, also auf eine praktizierte Souveränität der Bürgerschaft hinausliefen.

Nun war der Landtag unter Zugzwang. Man rang sich zu einem Landesgesetz durch, das im November 2005 verabschiedet wurde (L.G. Nr. 11 vom 18.11.2005).

Zur Enttäuschung der Initiative war das Gesetz halberzig gefasst und nicht geeignet, die Bürgermitbestimmung zur Entfaltung zu bringen. Dieses Gesetz

wies eine Reihe von Lücken und Mängeln auf, wie z.B.

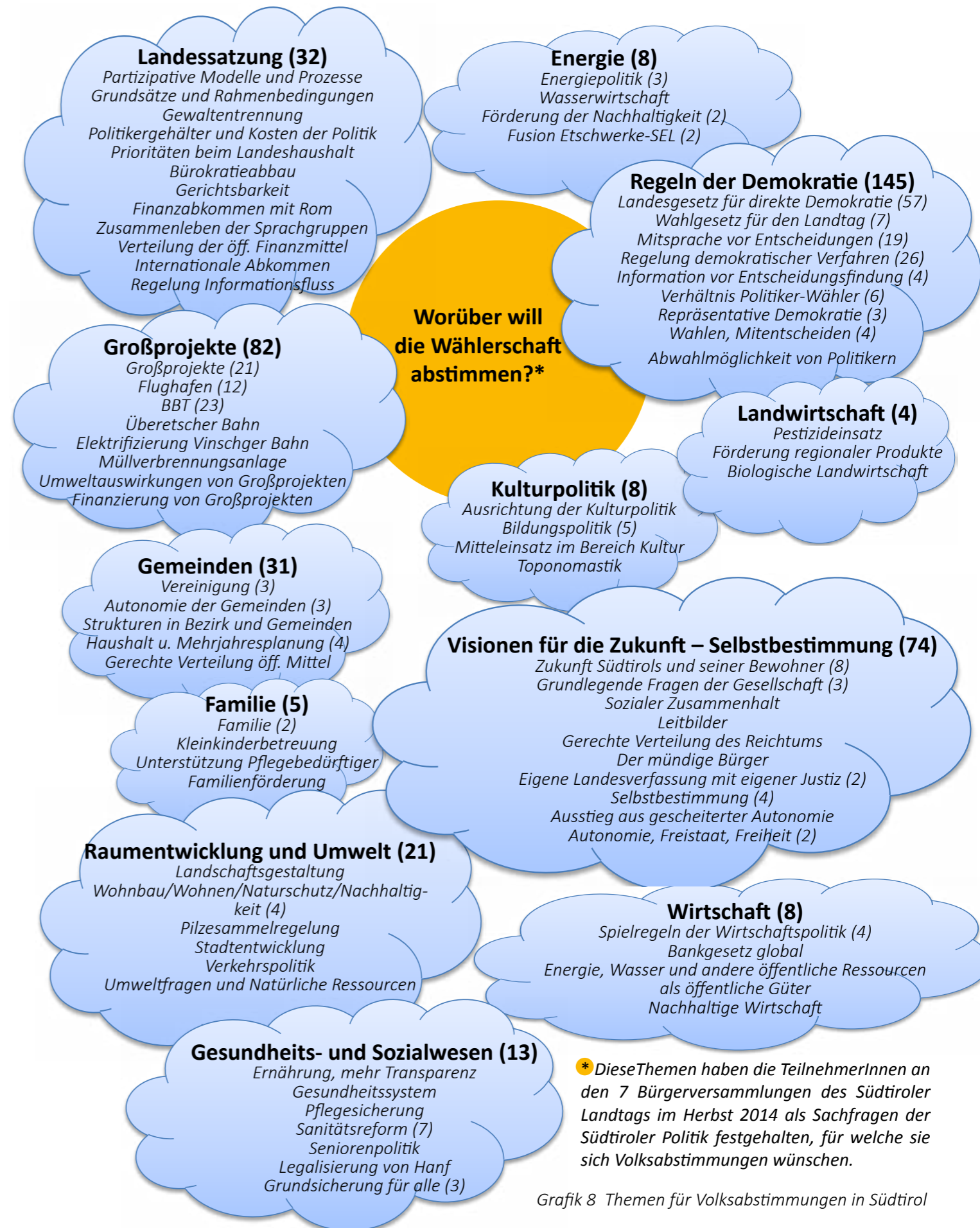
- Ein Beteiligungsquorum von 40%
- Kein bestätigendes Referendum
- Kein Zugriff der Bürger auf Rechtsakte der Landesregierung (die in Südtirol die meisten größeren Vorhaben und Projekte beschließt)
- Keine Briefwahl
- Umständliche Unterschriftenbeglaubigung.

So war es weiterhin für Bürger und Bürgerinnen und ihre Verbände unmöglich, von der Landesregierung betriebene Großprojekte zu verhindern oder etwa Politikergehälter zu regeln.

Darauf strengte die Initiative 2007 ein neues Volksbegehren an und legte dafür einen verbesserten Gesetzentwurf für direkte Demokratie vor. Sie erwirkte damit das Recht auf eine Volksabstimmung. Gleichzeitig hatte auch eine Partei, die BürgerUnion, drei weitere Volksabstimmungen eingeleitet. Eine fünfte Gesetzesinitiative, nämlich zum Flughafenbau, wurde vom Dachverband für Natur- und Umweltschutz vorgelegt. Nach einem heftigen, von der SVP sehr unfair geführten Abstimmungskampf, kam es am 25.10.2009 zur ersten landesweiten Volksabstimmung. 38,3% der Wahlberechtigten beteiligten sich an der Abstimmung, doch damit wurde das Beteiligungsquorum von 40% knapp verfehlt.

Von den abgegebenen Stimmen sprachen sich jeweils über 80% für die Annahme der vorgelegten Bürgervorlagen aus. Ohne Quorum, das in der Schweiz unbekannt ist, hätte Südtirol seit 2009 das Italienweit beste Gesetz für direkte Demokratie erkämpft.

Doch die Initiative ließ nicht locker. 2011 legte sie einen neuen Verbesserungsvorschlag vor und brachte diesen als Volksbegehren im Landtag ein. Diesmal bestritt nicht nur die SVP, sondern auch die Richterkommission den Bürgern das Recht, eine Volksinitiative zur Direkten Demokratie anzustrengen. Dadurch wurde wesentlicher Druck von der Zivilgesellschaft durch drei Richter abgeblockt.



Grafik 8 Themen für Volksabstimmungen in Südtirol

Im Juli 2013 verabschiedete die SVP dennoch im Alleingang eine Reform des Landesgesetzes von 2005. Immerhin hatte der Landtag darin das Beteiligungsquorum fallen lassen und Volksabstimmungen über Beschlüsse der Landesregierung zugelassen. Die Opposition und die Initiative kündigten an, das Referendum gegen dieses unbefriedigende Gesetz einzuleiten. Was auch geschah. Bei einer Beteiligung von 27,9% der Wähler wurde das Gesetz beim ersten landesweiten bestätigenden Referendum am 9. Februar 2014 mit großer Mehrheit abgelehnt. Somit blieb das alte Gesetz über Volksabstimmungen von 2005 in Kraft.

Der dritte Anlauf zur gesetzlichen Regelung der direkten Demokratie, nämlich 1995, 2009, und 2013, war gescheitert. Schon 2013 hatte die Initiative 18.000 Unterschriften für ein 4. Volksbegehren an den Landtag zu dieser Frage gesammelt. Der im Oktober 2013 neu gewählte Landtag versprach eine Reform, die mit partizipativen Methoden in einer Art Dialog mit den Bürgern vorbereitet werden sollte. In sieben Bürgerversammlungen und vier Workshops mit den Vertretern von Vereinen und Verbänden wurde versucht, eine Annäherung der sehr unterschiedlichen Positionen zu erreichen. Im März 2015 wurde das 4. Volksbegehren der Initiative abgelehnt, und die Bewegung für mehr direkte Demokratie auf das in Ausarbeitung befindliche Gesetz vertröstet.

Der Endspurt zur Neuregelung der direkten Demokratie

Da trotz der Ankündigung der Reform der Bürgerbeteiligung im Koalitionsabkommen 2013-2018 in der Gesetzgebung nichts geschah, versuchte die Initiative für mehr Demokratie neuen Druck zu machen. Im Sommer 2017 unterschrieben 12.000 Bürger und Bürgerinnen einen neuen Gesetzentwurf, den die Initiative als Volksbegehren im Landtag einbrachte. Der Landtag beauftragte die SVP-Abgeordnete Magdalena Amhof, die Abgeordnete der GRÜNEN Brigitte Foppa und den SVP-Abgeordneten Sepp Noggler mit der Ausarbeitung

eines Kompromissvorschlags. Im Frühjahr 2018 lag dieser Gesetzentwurf vor, auf den auch die deutschsprachige Opposition schon länger gedrängt hatte. Vor Ende der Gesetzgebungsperiode im September 2018 konnte das Gesetz über die Bühne gebracht werden. Bei der Behandlung im Plenum wurden allerdings fast alle Verbesserungsvorschläge der Minderheit abgewiesen. Die beratende Volksabstimmung über Beschlüsse der Landesregierung – vor allem bei Großprojekten und großen Bauvorhaben wichtig – wurde gestrichen. Die Bürger können zwar zu Landesgesetzen, nicht aber zu Beschlüssen der Landesregierung zu solchen Großprojekten ein Veto einlegen. Es blieb bei einem relativ hohen Beteiligungsquorum von 25% und einer Unterschriftenhürde von 13.000. Der Abschnitt zur deliberativen Demokratie, der nicht zu einem Volksentscheid führenden Bürgerpartizipation, fiel eher karg aus: nur das relativ schwache Instrument des Bürgerrats nach Vorarlberger Vorbild wurde eingeführt. Die Initiative für mehr Demokratie kommentierte wie folgt:

Nach vier Jahre dauerndem Ringen mit Bürgerinnen und Bürgern und ihren Organisationen und zwischen den Parteien und innerhalb der Parteien um einen tragbaren Kompromiss, ist vom Landtag ein neues Gesetz zur Direkten Demokratie beschlossen worden. Festzuhalten ist, dass trotz weiter bestehender Mängel jetzt zweifellos ein besseres Gesetz zur Ausübung des Mitbestimmungsrechtes zur Verfügung steht, als das seit 2005 geltende. Veranlasst vom Referendum 2014 gegen ein nur von der SVP gewolltes Gesetz, sind jetzt die Mitbestimmungsrechte auf eine anwendbare Weise geregelt worden: Vor allem mit dem auf 25% abgesenkten Beteiligungsquorum und mit einer auf sechs Monate verlängerten Sammelzeit für die leider weiterhin erforderlichen 13.000 Unterschriften (anstatt der ursprünglich im Gesetzentwurf vorgesehenen 8.000); eine bessere Anwendbarkeit ist auch mit dem sog. Abstimmungsheft garantiert, mit dem alle Haushalte im Land über den Inhalt von Volksabstimmungen und über die befürwortende und ablehnende Position informiert werden.



Abb. 20 Demonstration gegen den Flughafen Bozen, Mai 2016

Mit der Einführung des echten (bestätigenden) Referendums über Landesgesetze ruht Direkte Demokratie in Südtirol jetzt wirklich auf ihren zwei Säulen: auf dem Recht zur Volksinitiative, mit der Gesetzesvorschläge aus dem Volk diesem zur Volksabstimmung vorgelegt werden können, und auf dem Referendumsrecht, d.h. mit der Möglichkeit, vor Inkrafttreten eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes in einer Volksabstimmung festzustellen, ob das Gesetz von einer Mehrheit der Wähler angenommen wird und ob es in Kraft treten soll. Das ist genauso ein Novum in Italien, wie mit dem Gesetz von 2005 die Einführung der „gesetzeseinführenden Volksabstimmung“ (Volksinitiative), mit der den Bürgern gesetzgebende Gewalt übertragen worden ist. Südtirol bleibt mit dieser neuen Regelung Vorreiter der Direkten Demokratie in Italien.

Die treibende Kraft

Wenn vom Einsatz für mehr politische Mitbestimmungsrechte der Bürger die Rede ist, kommt in Südtirol jedem gleich Stephan Lausch in den Sinn. Lausch hat in Deutschland Philosophie studiert und hatte in den 1980er Jahren das Ökoinstitut Südtirol mit aufgebaut. Seit 1994 hat der 59-jährige Bozner die Einführung echter direkter Demokratie im Land auf seine Fahnen

geschrieben und einer breiten Bewusstseinsbildung den Weg gebahnt. Obwohl wir in direkter Nachbarschaft zur Schweiz leben, wussten Anfang der 1990er Jahre wohl nur wenige Landsleute von der Bedeutung dieser Verfahren für eine lebendige Demokratie. Direkte Demokratie war damals kein Thema.

Die von Stephan Lausch und Stefan Pöder 1994 gegründete Bürgerinitiative für direkte Demokratie musste mit Überzeugungsarbeit ganz unten beginnen. Mit viel Geduld und Begeisterung konnten die beiden immer breitere Kreise für ihre Ideen gewinnen. Schon 1995 konnten sie den Regionalrat bewegen, eine für Italien völlig innovative Regelung der Referendumsrechte zu verabschieden. Allein, die Regierung in Rom focht sie an, die SVP verzichtete, das Land blieb ohne neue Volksabstimmungsregeln.

Trotz dieser Enttäuschung ließen Lausch und Pöder nicht locker. Im Frühjahr 2000 gründeten sie mit Gleichgesinnten die „Initiative für mehr Demokratie“ neu. Seitdem leitet Lausch diesen im ganzen Land präsenten Verein als Koordinator. In seinem kleinen Büro in der Bozner Altstadt laufen die Fäden bei allen kleinen und großen Aktionen, Kampagnen, Volksbegehren und Volksabstimmungen für mehr Demokratie zusam-

men. Hier treffen sich Aktivisten, kommen Ratsuchende, die sich mehr Mitbestimmungsrechte in der Politik auf allen Ebenen wünschen. Von hier aus wird mit alltäglicher Kleinarbeit versucht, Druck von unten für eine gute Regelung der direkten Demokratie zu erzeugen. Die treibende Kraft bis heute: Stephan Lausch. Er hat dieses Anliegen zu seiner Lebensaufgabe gemacht und lässt trotz mehrfacher Rückschläge nicht locker.

Wie steht es um die direkte Demokratie in Südtirol heute?

Direkte Demokratie ist für Südtirol so gut wie ein Novum. Auch wenn es seit 1957 das abschaffende Referendum gibt, seit 1972 das Volksbegehren und seit 2005 die Volksinitiative für Landesgesetze, hat sich keine direktdemokratische Kultur und Praxis entwickeln können. Der schlagende Beweis ist die geringe Nutzung: seit 1948 hat es eine einzige landesweite Abstimmung über Volksinitiativen gegeben, ein bestätigendes Referendum zur Frage „Regelung der Bürgerbeteiligung“ sowie eine befragende Volksabstimmung zum Flughafen in Bozen im Juni 2016. Während die Schweizer Bürger seit rund 150 Jahren 3-4 Mal im Jahr auf Bundes- und auf kantonaler Ebene regelmäßig über aktuelle Vorlagen abstimmen, konnten die Südtiroler dies erst drei Mal in der Geschichte des Landes tun. Dabei fehlt es durchaus nicht an strittigen Themen.

Das Volksbegehren ist kaum genutzt worden. Die 2005 eingeführte Volksinitiative ist in 13 Jahren aufgrund schlechter Anwendungsverfahren nur einmal genutzt worden. So blieb die direkte Demokratie in Südtirol stumpf. Gemessen an den modernen Standards direktdemokratischer Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten in Europa und in den USA befindet sich Südtirol in einem eklatanten Rückstand. Während das Nachbarland Schweiz seine lange Tradition der Mitbestimmung der Bürger auf allen Ebenen von der Gemeinde über die Kantone bis zur Bundesebene weiter ausbaut, während sich Bayern 1995 ein sehr bürgerfreundliches

Gesetz für den kommunalen Bürgerentscheid gab und einen starken Aufschwung der konkreten Nutzung dieser Instrumente erlebte, ist in Südtirol und im Trentino das deutlich spürbare Interesse der Bevölkerung an direktdemokratischer Beteiligung durch die Mehrheitsparteien eingebremst worden.

Obwohl durch die Autonomiereform und neue Tendenzen im Verfassungsrecht die Rahmenbedingungen für einen großzügigen Ausbau dieser Instrumente vorhanden sind und obwohl es gerade den beiden autonomen Provinzen gut anstehen würde, auf diesem Gebiet, nämlich der Autonomie der Bürger, Modelllösungen für Italien zu entwickeln, zeigten die regierenden Parteien eine ausgeprägte Skepsis und Angst gegenüber dem Ausbau politischer Beteiligungsrechte. 2018 ist es zwar gelungen, einen halbwegs brauchbaren Kompromiss im Landtag zu erzielen. Dennoch ist das Instrumentarium noch unvollständig (kein Referendum auf Beschlüsse der Landesregierung und alle Landtagsgesetze) und sind die Anwendungsregelungen noch zu restriktiv.

Zudem bleibt die Materie der Direkten Demokratie und des Wahlrechts zum Landtag als sog. „Satzungsgesetze“ vom Recht auf Volksinitiative ausgeschlossen. Die Südtiroler Bürger und Bürgerinnen können somit zu diesem Bereich keine eigenen Gesetzesvorlagen zur Volksabstimmung bringen, sondern nur ein neues Gesetz des Landtags mit dem bestätigenden Referendum zu Fall bringen. Gar keine direkten Mitbestimmungsrechte hat die Südtiroler Wählerschaft beim Autonomiestatut. Hier steht dem Landtag nur ein indirektes Initiativrecht zu, während nur das Parlament in Rom befugt ist, das Statut abzuändern.

11

Die Instrumente direkter Demokratie in Südtirol heute

Nach Inkrafttreten des Landesgesetzes Nr. 22 vom 3.12.2018 „Direkte Demokratie, Partizipation und politische Bildung“ verfügen die in Südtirol wahlberechtigten Bürger und Bürgerinnen über folgende direktdemokratischen Rechte und Instrumente (abgesehen von den gesamtstaatlichen Referendumsrechten):

1. Die **Volksbefragung zur Errichtung neuer Gemeinden**, zur Abänderung von Gebietsgrenzen und zur Benennung von Gemeinden oder des Gemeindehauptortes (gesetzliche Regelung seit 1950)
2. Die **Volksabstimmung zur Aufhebung von Regionalgesetzen** (Regionalgesetz von 1957)

3. Das **Volksbegehren zur Anregung von Landes- und Regionalgesetzen** (1972, zusammengefasst in einem Einheitstext 1984)

4. Das Volksbegehren auf Landesebene

5. **Volksbegehren und Volksabstimmungen auf Gemeindeebene** (Regionalgesetze von 1993 und 2005, Novellierung 2014)

6. Das **bestätigende Referendum** über so genannte Regierungsformgesetze des Landes (2002)

7. Das **Volksbegehren, die Volksinitiative zu Landesgesetzen, die abschaffende und befragende Volksabstimmung und das bestätigende Referendum**

Abb. 21 Unterstützung aus Deutschland: der Omnibus für Direkte Demokratie



zu bestimmten Landesgesetzen (Landesgesetz Nr. 22/2018).

8. Der Bürgerrat (L.G. Nr. 22 von 2018)

1. Die Volksbefragung zur Errichtung neuer Gemeinden

Diese Art von Volksbefragung erfolgt auf Antrag der dazu berechtigten Behörde und ist nur gültig, wenn sich eine Mehrheit der Wahlberechtigten an der Abstimmung beteiligt. Letztlich beschließt der Regionalrat mittels Gesetzentwurf über den Gegenstand der Befragung.

2. Das abschaffende Referendum auf regionaler Ebene

Für die Volksabstimmung zur Aufhebung von Regionalgesetzen gilt die gleiche Regelung wie auf gesamtstaatlicher Ebene. Die Regelung in der Region Trentino-Südtirol unterscheidet sich nur dadurch, dass Minderheitenschutzbestimmungen eingefügt wurden. Zur Durchführung einer Abstimmung über ein Regionalgesetz bedarf es 15.000 beglaubigter Unterschriften (= ca. 2 % der Wahlberechtigten auf regionaler Ebene), über ein Landesgesetz 8.000, die innerhalb von vier Monaten zu sammeln sind. Die Volksabstimmungsrechte auf Landesebene sind 2018 mit einem Landesgesetz neu geregelt worden.

Die Volksabstimmung auf regionaler Ebene ist nur gültig, wenn mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten an ihr teilgenommen hat.

Steuer- und Haushaltsgesetze, Gesetze der Wirtschaftsprogrammierung und der Raumordnung, sowie Gesetze zum Schutz der sprachlichen Minderheiten können nur in Südtirol nicht der Volksabstimmung unterworfen werden. Diese Form der Volksabstimmung ist bisher noch nie angestrebt worden.

3. Das Volksbegehren zur Anregung von Regional- und Landesgesetzen

Volksbegehren (Gesetzesinitiativen der Bürger ohne Recht auf Abhaltung einer Volksabstimmung, deren Regelung jener auf gesamtstaatlicher Ebene entspricht) müssen in Form eines in Artikeln verfassten Gesetzentwurfs mit 4.000 beglaubigten Unterschriften (die Region betreffend) und 2.000 (die Länder betreffend) eingereicht werden. Die Unterschriften müssen innerhalb von sechs Monaten gesammelt werden. Für Volksbegehren, die von der Bevölkerung der vorwiegend ladinischsprachigen Gemeinden eingebracht werden, bedarf es nur 1.000 (Südtirol) bzw. 500 (Trentino) Unterschriften. Gesetzentwürfe, die Steuern und den Haushalt der Region betreffen, sind nicht zulässig. Der Antrag unterliegt der Begutachtung des Präsidiums des zuständigen Rates. Der Volksbegehrensgesetzentwurf ist bei seiner Behandlung im Regionalrat den übrigen Gesetzentwürfen gleichgestellt. Die Einbringer können sich an den Diskussionen in der Gesetzgebungskommission beteiligen.

Insgesamt waren die Möglichkeiten der direktdemokratischen Mitbestimmung auf Landes- und Regionalebene, die auf der Grundlage des Autonomiestatuts von 1972 geschaffen worden sind, bis 2005 extrem begrenzt. Das Volksbegehren zu Landesgesetzen ist zunächst 2005 und dann 2018 mit Landesgesetz neu geregelt worden.

4. Das Volksbegehren auf Landesebene

Gemäß L.G. Nr. 22/2018 können dem Landtag mit 8.000 Unterstützungsunterschriften von Bürgern, die in Südtirol wahlberechtigt sind, Gesetzentwürfe vorgelegt werden zu Sachfragen, die in die Zuständigkeit des Landes fallen. Der Landtag ist verpflichtet, diese Volksbegehren binnen eines Jahres zu behandeln und zu entscheiden.



Abb.22 Volksabstimmung in Brixen zum Seilbahnprojekt Brixen-St.Andrä, 21. September 2014

5. Volksbegehren und Volksabstimmungen in den Gemeinden

Auf Gemeindeebene kann die direkte Mitbestimmung der Bürger aufgrund der direkten Betroffenheit und Problemnähe am besten zur Geltung kommen. Die Gemeinden verfügen im Rahmen der verfassungs- und staatsrechtlich verbrieften Gemeindeautonomie über einen beträchtlichen Spielraum bei der Regelung der direkten Demokratie. In Südtirol und im Trentino ist die Gemeindeordnung Zuständigkeit der Region, weshalb hier ein Regionalgesetz greift. In allen Südtiroler Gemeinden ist heute die abschaffende, einführend beschließende („propositive“) Volksabstimmung sowie die konsultative Volksbefragung vorgesehen. Dieser Sonderfall erklärt sich aus einer bislang in ihrer Zweck- und Rechtmäßigkeit ungeklärt gebliebenen Übersetzung des ursprünglich italienischen Gesetzestextes („referendum propositivo“ wurde übersetzt mit den Worten: „Volksabstimmung mit beschließendem Charakter“). Andere direktdemokratische Instrumente wie das bestätigende Referendum auf Beschlüsse des

Gemeinderats und die Satzungsinitiative der Bürger fehlen.

Bis 2005 hatten die Südtiroler Gemeinden aber kaum Vorgaben für bürgerfreundliche Regelungen der direkten Mitbestimmung, was erstaunlicherweise zu unbefriedigenden Regeln geführt hat. In den meisten Gemeinden gelten heute noch ein Beteiligungsquorum von 50% und viel zu hohe Unterschriftenhürden. Verschiedene andere Regelungen erschweren die Anwendung oder nehmen dem Bürgerentscheid seinen verbindlichen Charakter. Außerdem fehlten bis zur Reform von 2005 in den meisten Gemeinden die für die konkrete Anwendung nötigen Durchführungsverordnungen. Kein Wunder, dass es in Südtirol zwischen 1993 und 2004 zu nur neun kommunalen Volksabstimmungen gekommen ist. Direkte Demokratie als Ausnahme.

Mit der neuen Gemeindeordnung von 2005 (Regionalgesetz DP Reg. 01-02-2005, n.3L) wurden alle Gemeinden der Region verpflichtet, bestimmte Mindeststandards zur Bürgermitbestimmung aufzunehmen sowie binnen fester Fristen die Verordnungen zu erlassen. Daraufhin erstellte der Gemeindenverband im Rahmen einer „Mustersatzung“ einige Vorgaben für die Regelung der Bürgerbeteiligung. Einige Gemeinden gingen in der Regelung der direkten Demokratie in der Gemeinde weiter, wie etwa die Gemeinde Mals (Satzung 2012) und die Gemeinde Kurtatsch (Satzung 2014). Andere wie die Gemeinden Bozen, Naturns, St. Martin i. P. nahmen zumindest einige Neuerungen in ihre Satzung auf. 11 Gemeinden haben bisher das Quorum auf null oder ein minimales Maß heruntergeschraubt. Insgesamt blieben die Regelungen aus Sicht der Bürgerinnen enttäuschend. Volksabstimmungen hatten auch in den letzten zehn Jahren in den Gemeinden Seltenheitswert. Von 2003 bis 2014 kam es in ganz Südtirol zu ganzen elf Abstimmungen, während die Bürger der benachbarten Schweizer Gemeinden regelmäßig drei- oder vier Mal im Jahr direkt abstimmen können. Bei der Neuregelung der Gemeindeordnung im Dezember 2014 gelang es, im Regionalrat einige wesentliche Neuerungen zugunsten der Erweiterung der direkten Bürgerbeteiligung durchzusetzen:

- Das Recht auf ein **bestätigendes Referendum ohne Beteiligungsquorum für die Abänderung der Gemeindegatzung**, nach dem Muster des bestätigenden Referendums bei Landesgesetzen zur Regierungsform der beiden Autonomen Provinzen (vgl. unten P. 5).
- Dafür müssen Unterschriften in einem nach Gemeindegatzgröße gestaffelten Ausmaß gesammelt werden: in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern maximal 10%, in Gemeinden mit 10-30.000 Einwohnern max. 7% und in solchen mit mehr als 30.000 Einwohnern max. 5%. Die Promotoren haben dafür 90 Tage Zeit. Wenn die Mehrheit der Wählerschaft (ohne Quorum) sich gegen den Gemeindebeschluss zur Änderung der Satzung stellt, tritt dieser nicht in Kraft.

- Die **Absenkung der maximalen Unterschriftenhürde** von 10 auf 5% für eine Volksabstimmung in allen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern (also in Bozen, Brixen, Meran, Trient und Rovereto).
- Die Ausdehnung der **Frist für die Unterschriftensammlung** bei Volksabstimmungen auf 180 Tage, wodurch eine breite öffentliche Information und Diskussion ermöglicht wird.
- Die Einführung einer **Höchstgrenze für das Beteiligungsquorum**, das in den meisten Gemeinden immer noch bei 50% liegt. Künftig darf es in kleineren Gemeinden (bis 5.000 Einwohner) max. 30% und in größeren Gemeinden (ab 5.000 EW) maximal 25% betragen.
- Die Pflicht der Gemeindeverwaltungen, allen Wahlberechtigten bei Volksabstimmungen eine **Informationsbroschüre** zum Abstimmungsgegenstand zuzustellen, die von einer neutralen Kommission erstellt wird.
- Die Volksinitiativen müssen künftig **rechtsverbindlichen** Charakter haben.

Die Gemeinde-Satzungsinitiative – ein Grundrecht der Bürger in Ländern mit gut entwickelter direkter Demokratie – wurde allerdings 2014 nicht verankert. Diese erlaubt es den Bürgern, selbst Vorschläge zur Satzungsreform einzubringen. Lehnt der Gemeinderat diese ab, entscheiden alle Gemeindebürgerinnen zusammen. Mit der letzten Novelle zur Gemeindeordnung vom Dezember 2014 wird weder wird das Quorum endgültig abgeschafft, noch das bestätigende Referendum auf Beschlüsse des Gemeinderats und des Gemeindeausschusses eingeführt. Die 333 Gemeinden der Region haben nun bis Ende 2015 Zeit, ihre Satzungen an diese neuen Regeln anzupassen.

6. Das bestätigende Referendum über sogenannte Regierungsformgesetze

Das Landesgesetz Nr. 10 vom 17. Juli 2002 sieht das Recht der Bürger auf das fakultative bestätigende Re-

ferendum bezüglich der sog. Regierungsformgesetze (Wahlrecht und direkte Demokratie) vor. Ein Fünftel der Südtiroler Wahlberechtigten oder sieben Landtagsabgeordnete können ein derartiges Referendum auf Landesebene beantragen. Dieses Recht wurde am 9. Februar 2014 beim landesweiten Referendum zum Direkte-Demokratie-Gesetz der SVP vom Juni 2013 erstmals zur Anwendung gebracht.

7. Das bestätigende Referendum, die einführende, aufhebende und befragende Volksabstimmung auf Landesebene

Gemäß L.G. Nr. 22/2018 (das das L.G. Nr.11/2005 ersetzt) können die Bürger folgende Rechte ausüben: Volksbegehren, einführende und abschaffende Volksabstimmung (Volksinitiative), Volksbefragung, bestätigende Volksabstimmung (Referendum)

A) Es können von Bürgerinnen und Bürgern (Promotoren) verfasste Gesetzentwürfe allen Wahlberechtigten in einer Abstimmung zur verbindlichen oder beratenden Entscheidung vorgelegt werden.

B) Alle vom Landtag nicht mit Zweidrittelmehrheit verabschiedeten Gesetze können vor ihrem Inkrafttreten dem Referendum unterworfen werden, wenn das innerhalb von 20 Tagen nach Verabschiedung von 300 Promotoren verlangt wird.

In beiden Fällen sind innerhalb von 6 Monaten 13.000 beglaubigte Unterschriften von wahlberechtigten BürgerInnen zur Unterstützung des Anliegens vorzulegen. Zur Spesendeckung werden den Promotoren 1 Euro pro zu sammelnder Unterschrift ausgezahlt. Volksabstimmungen können nicht stattfinden über gesetzliche Regelungen, die das Steuerwesen, das Haushaltsgesetz und die finanziellen Zuwendungen an das Personal und die Organe des Landes, sowie die Sachbereiche und Normen betreffen, zum Schutz der Rechte der Sprachgruppen, ethnischer und sozialer Minderheiten. Eine Kommission überprüft, ob die Vorlagen in den Zuständigkeitsbereich des Landes fallen, ob sie mit

den Bestimmungen der Verfassung und des Autonomiestatutes übereinstimmen. Alle Stimmberechtigten erhalten im Hinblick auf eine Volksabstimmung ein Abstimmungsheft, in dem objektiv und sachlich der Gegenstand der Abstimmung beschrieben ist und die Argumente der Befürworter und der Gegner im gleichen Ausmaß angeführt sind.

Die Abstimmung ist gültig, wenn mindestens 25% der Stimmberechtigten daran teilgenommen haben.

Die Sprachgruppensensibilität einer Volksabstimmungsvorlage kann durch die Mehrheit einer Sprachgruppe im Landtag geltend gemacht werden. Wird sie von der Richterkommission bestätigt, dann ist bei der Abstimmung auch eine Mehrheit der Stimmen in jenen Gemeinden gefordert, in welchen diese Sprachgruppe die Mehrheit der Bevölkerung bildet.

Laut Art.2, P.1 des L.G. 22/2018 kann der Landtag mit absoluter Mehrheit eine rechtlich nicht bindende Volksbefragung beschließen, bevor der Sachverhalt endgültig geregelt wird.

Das Instrumentarium ist noch unvollständig: es fehlt das bestätigende Referendum auf die Beschlüsse der Landesregierung sowie die Volksinitiative zu allen Gesetzen in Landeszuständigkeit (auch Regierungsformgesetze), die Statutsinitiative zur Änderung des Autonomiestatuts. Außerdem ist die Regelung der Verfahren noch unzureichend (Beteiligungsquorum, umständlicher Modus zur Unterschriftensammlung, zu hohe Unterschriftenhürden).

8. Der Bürgerrat

Er besteht aus 12 Personen, die nach einem geschichteten Zufallsverfahren ausgewählt werden (Sprachgruppe, Geschlecht, Alter). Er behandelt in eineinhalb Tagen eine Sachfrage, die in die Zuständigkeit des Landtages oder der Landesverwaltung fällt und verfasst eine Erklärung, die Ideen, Empfehlungen und Anregungen beinhaltet. Die Einberufung eines Bürgerrates kann von 300 BürgerInnen gefordert werden.



Abb.23 SVP-Obmann Achammer

Die SVP und die direkte Demokratie

Ein Gespräch mit SVP-Obmann Philipp Achammer

Seit 20 Jahren versuchen Initiativgruppen, eine gute Regelung der Volksabstimmungen auf Landesebene durchzusetzen. Immer wieder hat die SVP Anläufe zur gesetzlichen Regelung in diesem Sinn eingebremst. Teilen Sie diese Skepsis Ihrer Partei, wenn ja, warum?

Achammer: Die Südtiroler Volkspartei ist davon überzeugt, dass das Instrument der Direkten Demokratie gestärkt werden muss und dieses in unserer repräsentativen Demokratie als Ergänzung und Korrektiv betrachtet werden soll. In diesem Sinne hat sich die SVP in den vergangenen Jahren bemüht, ein Gesetz zur Bürgerbeteiligung auf den Weg zu bringen, das den Bürgern eine Möglichkeit zur Mitbestimmung garantiert. Von den Initiativgruppen und den unterschiedlichen politischen Gruppierungen wurden verschiedene Vorschläge zur Regelung dieses Instruments eingebracht. Wir haben versucht, einen tragfähigen Kompromiss zu finden, der die unterschiedlichen Sichtweisen vereint.

Laut Autonomiestatut hat das Land zwar die Zuständigkeit für die Regelung der direkten Demokratie, aber laut Interpretation einiger Richter und der SVP ist nur der Landtag für die landesgesetzliche Regelung dieser Instrumente zuständig. Warum will die SVP keine Volksinitiativen zu diesen Sachbereichen zulassen?

Achammer: Zum Gesetz der Bürgerbeteiligung ist im Autonomiestatut ein spezielles Verfahren vorgesehen. Dabei wird das Initiativrecht auf den Landtag beschränkt. Dennoch ist es klar, dass nur eine von einer breiten Basis akzeptierte Regelung zur Anwendung kommen wird, da für die Bevölkerung das wirksame Instrument des bestätigenden Referendums vorgesehen ist. Die Politik ist in diesem Sinne gefordert, eine breit akzeptierte Lösung zu finden.

Das Landesgesetz zur Direkten Demokratie vom 6. Juni 2013, mit den alleinigen Stimmen der SVP im Landtag verabschiedet, hat zwar aufs Quorum verzichtet, aber die Unterschriftenhürde gewaltig angehoben. International ist eine Hürde von 2-3% der Wahlberechtigten üblich. Warum beharrt die SVP auf einer viel höheren Hürde?

Achammer: Höhere Hürden sind in vielen Regionen üblich, übrigens auch in den meisten deutschen Bundesländern. Direkte Demokratie macht nur einen kleinen Teil der vielfältigen Möglichkeiten aus, um sich als Bürger direkt und partizipativ am demokratischen Leben zu beteiligen. Deshalb soll das Instrument für Direkte Demokratie von einer repräsentativen Anzahl von Bürgern genutzt werden. Wir haben mit unserem Vorschlag aus diesem Grund darauf gezielt, einerseits das Quorum abzuschaffen, sodass jede Abstimmung gültig ist, aber andererseits bei der Unterschriftenquote die Repräsentativität zu gewährleisten.

Für das letzte Gesetz der SVP stand das Verfahren zur Volksinitiative Bayerns Pate, das ein zweistufiges Verfahren (zuerst Volksbegehren, dann Volksabstimmungsantrag) mit hoher Unterschriftenhürde und kurzen Sammelzeiten vorsieht. Entsprechend wenig Anwendung findet dieses Gesetz. Warum hält sich die SVP an eine schlecht funktionierende Regelung und nicht an die bewährte Re-

gelung der direkten Demokratie in der Schweiz? Könnte das Schweizer Modell für Sie eine Lösung sein?

Achammer: In Bayern sind die Hürden bei der Unterschriftensammlung für einen Volksentscheid außerordentlich hoch, weshalb dort relativ selten Volksentscheide stattfinden. Ausschlaggebend für die Anlehnung an das Bayerische Gesetz war jedoch das Zwei-Stufen-Modell, bei welchem man bereits bei einer relativ niedrigen Unterschriftenhürde ein Anliegen an die Gesetzgebungs- und Verwaltungsorgane herantragen kann. Dies schafft Raum für Kompromisse und einen politischen Dialog zu einfachen oder auch gesetzgeberischen Initiativen der Bürger. Die Übertragung des Schweizer Modells in unser politisches System ist im Übrigen kritisch zu betrachten, da sich unsere Gesetzgebungs- und Verwaltungsstruktur von jener der Schweiz unterscheidet.

Das am stärksten genutzte Instrument der direkten Bürgerbeteiligung ist in Ländern mit weiter entwickelter direkter Demokratie das bestätigende Referendum, eine Art Vetorecht der Bürger sowohl bei Gesetzen wie bei wichtigen Verwaltungsakten. Die SVP hat dieses Instrument bisher gar nicht in Betracht gezogen. Warum nicht?

Achammer: Ein Vetorecht mit aufschiebendem Charakter für Verwaltungsakte halten wir für bedenklich, weil dadurch eine nicht repräsentative Gruppe diese aussetzen lassen könnte. Das bestätigende Referendum ist für die so genannten statutarischen Gesetze vorgesehen. Für ordentliche Gesetze hingegen nur indirekt, indem das Volk das Inkrafttreten eines Gesetzes zwar nicht verhindern, sehr wohl aber dieses im Anschluss mittels aufhebender Volksabstimmung zu Fall bringen kann. Entscheidend ist, ob ein Gesetz grundsätzlich vom Volk beeinflusst werden kann, und weniger zu welchem verfahrenstechnischen Zeitpunkt dies geschieht.

Großprojekte bzw. große Bauvorhaben von landesweiter oder überörtlicher Bedeutung werden in Südtirol meist durch die Landesregierung beschlossen. Da Großprojekte oft mit erheblichen Kosten und Umweltauswirkungen behaftet sind, sollte nicht auf jeden Fall die Bevölkerung

das letzte Wort haben?

Achammer: Nicht bei jedem Großprojekt muss es zwangsweise divergierende Ansichten und in der Folge politische Auseinandersetzungen geben. Wenn aber die Meinungen sehr weit auseinandergehen und ein repräsentativer Teil der Bevölkerung ein Projekt ablehnt, so soll dieser nach unserem bisherigen Vorschlag zur Bürgerbeteiligung die Möglichkeit haben, darüber eine Abstimmung zu verlangen. Unser politisches Credo zielt jedoch generell darauf ab, bereits im Vorfeld von weitreichenden Entscheidungen die Bürger partizipativ einzubinden und einen größtmöglichen Konsens zu suchen.

In einem mehrsprachigen Land wie dem unseren müssen immer wieder auch Rechte der zahlenmäßigen Minderheiten berücksichtigt werden. Wie kann das erfolgen? Wie kann gewährleistet werden, dass eine Sprachgruppe bei Volksabstimmungen nicht übervorteilt wird?

Achammer: Wir sind bestrebt, im neuen Gesetz zur Direkten Demokratie wiederum eine Schutzklausel für Minderheitenfragen einzubauen, damit jene Themen von der Möglichkeit direktdemokratischer Mitbestimmung ausgeklammert werden, die zu Lasten einer Minderheit gehen könnten.

Manche Gegner einer besser geregelten direkten Demokratie werfen ein, dass mehr Volksabstimmungen mehr Kosten verursachen würden. Wieviel darf Demokratie aus Ihrer Sicht kosten und können kostengünstigere Methoden dafür eingesetzt werden?

Achammer: Wahlen, demokratischer Dialog und Mitbestimmung kosten immer Geld. Werden Beteiligungsverfahren aber sinnvoll eingesetzt, so sind diese Gelder gut investiert, denn sie führen zu mehr Zufriedenheit und einer höheren Akzeptanz der politischen Entscheidungen. Für Wahlen, Abstimmungen und Entschiede sollte man verstärkt auf Mittel wie Briefwahl oder e-voting setzen, um Kosten zu senken und die Möglichkeit der Teilnahme an der Wahl zu vereinfachen.



Abb. 24 Bürgerrat in Vorarlberg

Die deliberative Demokratie – Dritte Säule einer zeitgemäßen Demokratie

Deliberare (lat.) bedeutet „abwägen“, durch Argumentation im Dialog mit Mitbürgern, Politikerinnen und Fachleuten, politische Fragen besser verstehen und gemeinsam Lösungen diskutieren. Deliberative Methoden bereiten die politischen Entscheidungen mit Information, Diskussion und Kommunikation vor, die Entscheidung treffen die gewählten Politiker oder die ganze Bürgerschaft über Volksabstimmungen. Bedürfnisse, Positionen und Vorschläge der Bürgerinnen kommen dadurch direkt zum Ausdruck. Das repräsentative System wird dadurch nicht angetastet, sondern sinnvoll ergänzt.

Zu diesem Zweck sind eine Fülle von Methoden und Verfahren entwickelt worden. So können Bürger bei der Leitbildentwicklung über die Grundlinien und Eckpunkte der langfristigen Entwicklung ihrer Gemeinde mitreden. Sie können beim „Offenen Gemeinderat“ das Wort ergreifen und Vorschläge einbringen. Bei „öffentlichen Anhörungen“ wird Fachleuten und Interessenvertretern ein für alle Bürger zugängliches Forum bei der Durchführung von Projekten der öffentlichen Hand geboten. Beim „Bürgergutachten“ arbeiten Bürgerinnen mit Hilfe von Fachleuten an der Lösung komplexerer Fragen, mit dem „Bürgerhaushalt“ wirken Bürger an der Gestaltung der Gemeindefinanzen mit.

Es gibt mindestens 30 solcher Verfahren, die sich in zahlreichen Ländern auf kommunaler und regionaler Ebene in der Praxis bewährt haben.

Deliberative Beteiligungsmethoden können auch rechtlich verankert werden, in Landesgesetzen, Gemeindefestsetzungen oder Gemeindeverordnungen, um dann von einer Mindestzahl von Bürgern verpflichtend eingefordert zu werden. So wichtig die Debatte, der Dialog, die gemeinsame Arbeit an Lösungsvorschlägen sein mögen, entschieden wird erst mit einer Abstimmung. Dazu gehört auch eine gute Regelung der direkten Demokratie. Erst wenn die politischen Vertreter wissen, dass die Bürgerinnen notfalls auch ihr Stimmrecht in Anspruch nehmen können, nehmen sie die Beteiligung in allen Formen ernst.

Von direkter Demokratie kann nur gesprochen werden, wenn am Ende des Verfahrens eine Volksabstimmung steht. Deliberative Verfahren der Bürgerbeteiligung sind Methoden der Einbeziehung der Bürger in politische Entscheidungsfindung ohne Volksabstimmung.

Zur Vertiefung:

Eine gute Übersicht bietet das österreichische Netzwerk Partizipation: <http://www.partizipation.at/allemethoden.html>

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto (2014), *Die Gemeindepolitik mitgestalten*, POLITIS

12

Tyrannie der Mehrheit?

Direkte Demokratie in mehrsprachigen Gebieten

Bozen 2002: Bürgerentscheid zur Rückbenennung des Siegesplatzes

Seit Jahrzehnten sorgen in Bozen ein Denkmal und die Benennung des umliegenden Platzes vor allem in der deutschsprachigen Bevölkerung für Unmut und führen immer wieder zu Ressentiments zwischen den Sprachgruppen in Südtirol. Es geht um den als „Siegesdenkmal“ bekannten Triumphbogen, der auf Anordnung von Mussolini 1928 nach Plänen des Architekten Piacentini in Bozen zur Feier der Besetzung und Annexion Südtirols an Italien errichtet worden ist. Der Triumphbogen ist nicht nur, im Gegensatz zur im restlichen Italien verfügbaren Abtragung faschistischer Denkmäler, immer wieder auf Hochglanz gebracht worden, sondern trägt auch alle Kernsymbole des italienischen Faschismus sowie Inschriften, die den kolonialistischen Hintergrund der Erbauer klar ausdrücken. Der Platz, auf dem das Siegesdenkmal steht, ist schon von der damaligen faschistischen Stadtverwaltung „Piazza della Vittoria – Siegesplatz“ benannt worden. Bis vor kurzem waren vor dem Denkmal nicht einmal erklärende Informationstafeln angebracht worden. 2014 wurde unter dem Triumphbogen endlich ein Dokumentationszentrum eröffnet, um Bedeutung und Hintergrund des Denkmals sachlich-kritisch zu erläutern.

Nach jahrelangen Querelen kam es am 15. November 2001 zur Entscheidung des Bürgermeisters und der Stadtregierung von Bozen, den „Siegesplatz“ in „Friedensplatz“ umzubenennen. Im Stadtparlament von Bozen stellen die italienischen Mittelrechts-Parteien zusammen mit der SVP bis heute die Mehrheit. Der Bevölkerungsanteil der Deutschsprachigen in der Gemeinde Bozen lag damals bei 26% gegenüber den 73% Angehörigen der italienischen Sprachgruppe (Volkszählung 2001).

Diese Umbenennung rief vor allem in nationalistischen Kreisen der italienischen Sprachgruppe Entrüstung und starken Protest hervor. Die beiden Rechtsparteien Forza Italia und Unitalia, die damals bei den italienischen Bozner Wählern die Mehrheit hatten, strengten einen kommunalen Bürgerentscheid an, um diese Umbenennung wieder rückgängig zu machen.

Abb. 25 Siegesdenkmal in Bozen



Bei der Abstimmung am 6. Oktober 2002 entschieden sich 62% der Abstimmenden für die Rückbenennung des Friedensplatzes in Siegesplatz. Offensichtlich konnten die italienischen Rechtsparteien die Mehrheit der italienischsprachigen Bevölkerung gegen diesen „Angriff auf die italianità Bozens“ mobilisieren. Für diese war es ein Affront, dass eine solche Umbenennung von oben herab, nämlich vom Bürgermeister, betrieben worden war.

Diese Abstimmung machte nicht nur inhaltlich klar, dass die faschistische Symbolik und das Siegesdenkmal als Wahrzeichen der „Italianità“ Bozens für die Mehrheit der italienischsprachigen Stadtbevölkerung von größter Bedeutung ist, sondern dass in solch sprachgruppenrelevanten Fragen in einer noch stark ethnisch polarisierten Gesellschaft die Minderheit bei Bürgerentscheiden keine Chance hat.

Zahlreiche Regionen, aber auch ganze Staaten Europas werden von mehreren Sprachgruppen (ethnischen Gruppen, Volksgruppen) bewohnt. Südtirol ist seit fast einem Jahrhundert eine teilweise dreisprachige Region, mit einem wachsenden Anteil von neuen Migranten. Bei der Volkszählung 2011 ordneten sich fast 69,5% der Gruppe der Deutschsprachigen, 4,5% der ladinischen, 26% der italienischen Sprachgruppe zu.

In Bozen ist es genau umgekehrt: der italienischen Sprachgruppe ordnen sich rund 73% der wahlberechtigten Bürger und Bürgerinnen zu, während der Anteil der Deutschsprachigen bei 26% liegt. Während die deutsche Sprachgruppe überall auf dem Land mit Ausnahme des Gebiets der Dolomitenladiner stark präsent ist, stellen die Italiener in fünf von insgesamt 116 Gemeinden die Mehrheit und sind zu rund 90% auf die größeren Städte Bozen, Meran, Brixen und Leifers konzentriert. Die ladinische Sprachgruppe konzentriert sich auf acht Gemeinden zweier Dolomitentäler: das Grödental und das Abteital. Zu welchen Besonderheiten führt die direkte Demokratie in derartigen mehrsprachigen Regionen? Welche Vorkehrungen sind zu treffen, um Volksabstimmungen ohne Risiko

der Diskriminierung von Minderheiten zu regeln?

Bei der ersten landesweiten Volksabstimmung am 25.10.2009 über fünf Sachfragen (davon zwei zur Regelung der direkten Demokratie selbst) war die Beteiligung der italienischen Sprachgruppe sehr schwach. Während die deutsche Sprachgruppe für sich genommen die 40%-Marke des Beteiligungsquorums genommen hatte, nahmen laut Schätzungen (APOLLIS 2010) nur rund 15% der italienischsprachigen Wähler überhaupt an der Volksabstimmung teil und drückten damit die Gesamtbeteiligung unter 40%. Dies wurde mit einem mangelnden Interesse der italienischen Parteien, mit der Ablehnung von direkter Demokratie durch die nationalistisch orientierte italienische Lokalpresse und mit der Panikmache der Landesregierung selbst erklärt. Eine latente Angst spielte wohl zusätzlich mit: viele Bürger der italienischen Sprachgruppe befürchteten, bei einem Ausbau der Volksabstimmungsrechte von der Mehrheits Sprachgruppe, also „den Deutschen“ überstimmt zu werden. Ein Missverständnis.

Die in der italienischsprachigen Sprachgruppe verbreitete Befürchtung, bei einem auf dem Mehrheitsprinzip beruhenden demokratischen Verfahren überstimmt zu werden, ist verständlich, aber unbegründet. Dass ein Ausbau der direkten Demokratie gar der Selbstbestimmungsoption den Weg bahnen kann, ist nicht zutreffend, denn eine solche Abfrage verbietet schon die italienische Verfassung. Volksinitiativen und bestätigende Referenden können gemäß Autonomiestatut nur über Sachbereiche abgehalten werden können, die in die Zuständigkeit des Landes fallen. Nur ein sehr geringer Teil der Landesgesetzgebung regelt direkt sprachpolitische Fragen.

Eine Volksabstimmung über die staatliche Zugehörigkeit Südtirols ist zwar vorstellbar, würde aber ein kompliziertes Verfahren zur Abänderung zunächst der Verfassung und im zweiten Schritt des Autonomiestatuts voraussetzen. Auch in der Neuregelung der direkten Demokratie, die von der Initiative für mehr Demokratie vorgeschlagen wird, können nur Fragen, die der



Abb. 26 Toponomastik in Südtirol

Landtag und die Landesregierung entscheiden, Thema einer landesweiten Volksabstimmung sein. Laut geltendem Gesetz (Landesgesetz Nr. 22 vom 3.12.2018) ist eine gesetzeseinführende Volksabstimmung unzulässig, wenn in Bereiche eingegriffen werden soll, welche die Bestimmungen über die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen betreffen. Zudem ist im Autonomiestatut der Grundsatz der Gleichberechtigung der Sprachgruppen verankert.

Verschiedene Sicherungen eingebaut

Laut Art. 56 des Statuts hat die Mehrheit der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe das Recht, ein Landesgesetz, das die Gleichberechtigung der Sprachgruppen oder die ethnisch-kulturelle Eigenart nicht berücksichtigt, vor dem Verfassungsgericht anzufechten. Dieses Recht auf Anfechtung steht der Zentralregierung in Rom in Bezug auf jedes Landesgesetz zu. Dies gilt auch für Landesgesetze, die über eine Volksinitiative zustande kommen, was zwar noch nie erfolgt ist, aber in Zukunft der Fall sein könnte. Wäre ein durch Volksabstimmung eingeführtes Landesgesetz statutswidrig, könnte die Regierung in Rom dies sofort vor dem Verfassungsgerichtshof anfechten und zu Fall bringen. Somit sind für alle Sprachgruppen verschiedene Sicherungen eingebaut, die eine Überstimmung einer Gruppe bei sprachrechtlich relevanten Fragen

bzw. bei „ethnisch sensiblen“ Fragen verhindert.

Die direkte Demokratie befasst sich mit vielen möglichen Themen, wobei es in einer mehrsprachigen Gesellschaft nicht ausgeschlossen ist, dass politische Sachfragen indirekt auch das Verhältnis zwischen den Sprachgruppen betreffen. Mehrheitsentscheidungen, die die Interessen der Deutsch-, Ladinisch- und Italienischsprachigen unterschiedlich berühren, werden häufig auch im Landtag und in der Landesregierung getroffen. Auch die politischen Interessen sind bisweilen anders gelagert. So gibt es beispielsweise in Südtirol kaum Landwirte italienischer Muttersprache, weshalb agrarpolitische Themen traditionell die italienische Sprachgruppe wenig interessieren.

Wenn sich Südtirol eine bürgerfreundliche Regelung der direkten Demokratie gäbe, ist anzunehmen, dass diese Verfahren auch für strittige Fragen der Landespolitik genutzt werden. Bei der Prüfung der Zulässigkeit der Volksabstimmungsvorlagen muss jedenfalls vorab die Vereinbarkeit mit dem Autonomiestatut kontrolliert werden. Doch wäre es ganz allgemein ein Irrtum anzunehmen, dass es in Südtirol bei Volksabstimmungen zur Landespolitik zu einer kompakten Konfrontation zwischen Deutschen und Italienern käme. Im Vordergrund stehen ganz andere Themen, die meist nichts mit Sprachgruppen und Sprachenpolitik zu tun haben (vgl. mögliche Themen einer landesweiten Volksabstimmung auf S. 75).

Wie die Schweizer Erfahrung von 140 Jahren Anwendung der direkten Demokratie in den Kantonen und im Bund zeigt, bilden die sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen und die Umwelt- und Energiepolitik sowie staatsbürgerliche Rechte die große Mehrheit der Themen von Volksabstimmungen (vgl. Tab. 4 auf S. 66). Zu Abstimmungen über zwischen den Sprachgruppen umstrittene Themen ist es in der Schweiz höchst selten gekommen.

Andererseits ist es in einer mehrsprachigen Gesellschaft durchaus denkbar, dass zu bestimmten Sachfragen von der Umwelt über die Wirtschafts- bis zur Verkehrs- und Bildungspolitik die Mehrheitsmeinungen nach Sprachgruppen verschieden verteilt sind. Dies gilt klassischerweise für die Schweiz, wo es gelegentlich zu einem unterschiedlichen Stimmverhalten zwischen den vier Sprachgruppen kommt. Dies drückt sich in verschiedenen Anteilen von JA und NEIN-Stimmen in den nach dem Territorialprinzip sprachlich klar definierten Landesteilen aus, bildet aber die Ausnahme, nicht die Regel.

Schließlich gibt es auch für den Umgang mit **ethnisch sensiblen Fragen** (in Landeszuständigkeit) im Rahmen der direkten Demokratie konkrete Vorschläge, dies konstruktiv zu regeln. So hat etwa die SVP in ihrem Gesetz vom Juni 2013 - beim Referendum am 9.2.2014 vom Volk verworfen - vorgesehen, dass der Landtag entscheiden können soll, wann eine Frage als „ethnisch zu sensibel“ eingestuft werden wird und damit für eine Abstimmung nicht zulässig ist. Dieses Verfahren war in jenem Gesetz allerdings sehr willkürlich ausgestaltet, denn es wäre allein der Mehrheit der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe überlassen gewesen, die „ethnische Sensibilität“ eines Volksabstimmungsantrags festzustellen. Einige wenige Abgeordnete hätten aus politischem Gutdünken heraus eine Volksabstimmung ablehnen können, ohne dies weiter begründen zu müssen und ohne Möglichkeit, dagegen Rekurs einzulegen.

Fairer ging die Initiative für mehr Demokratie diese Frage an, indem sie einen neuen Grundsatz für Volks-

abstimmungen zu „ethnisch sensiblen“ Fragen vorge stellt hat: jener der doppelten Mehrheit. In Analogie zur doppelten Mehrheit der Schweiz, wo für ein Gesetz sowohl die Mehrheit der Stimmen in der Schweizer Wählerschaft insgesamt als auch in den Kantonen erzielt werden muss (= Ständemehr), sollte auch in Südtirol eine doppelte Mehrheit für die Annahme einer Volksinitiative erforderlich sein, die nachgewiesenermaßen in die Rechte der Sprachgruppen als solche eingreift. Eine Mehrheit der Stimmen müsste gemäß diesem Vorschlag nicht nur unter den Wählern landesweit erzielt werden, sondern auch in jenen Gebieten und Gemeinden, in welcher die numerisch kleinere Sprachgruppe die Bevölkerungsmehrheit stellt. Das wäre die Südtiroler Variante der „doppelten Mehrheit“. Damit würde gewährleistet, dass zumindest die überwiegende Mehrheit aller Sprachgruppen einer Lösung für eine ethnisch sensible politische Frage zustimmt oder sie ablehnt. Dieser Vorschlag ist im neuen Landesgesetz zur direkten Demokratie Nr.22/2018 für sprachgruppenrelevante Vorlagen für Volksabstimmungen übernommen worden. Die „Sprachgruppensensibilität“ einer Volksabstimmungsvorlage kann durch die Mehrheit einer Sprachgruppe im Landtag geltend gemacht werden. Wird sie von der Richterkommission bestätigt, ist bei der Abstimmung auch eine Mehrheit der Stimmen in jenen Gemeinden gefordert, in welchen diese Sprachgruppe die Mehrheit der Bevölkerung bildet.

Zur Vertiefung:

Thomas Benedikter (2014), Direkte Demokratie und mehrsprachige Gebiete, Ein Vergleich Südtirol-Schweiz, POLITIS-Dossier Nr.1/2014, URL: www.politis.it/publikationen

Positionen Mehr Demokratie: Direkte Demokratie und Minderheitenrechte von Paul Tiefenbach, *Mehr Demokratie e.V.*, Positionen zur direkten Demokratie, 2008, S. 4, unter: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/positionen/pos02.pdf>.

Universität Bern (Prof. Adrian Vatter), *Direkte Demokratie und religiöse Minderheiten in der Schweiz: Tyrannei der Mehrheit oder ausgebauter Minderheitenschutz?*, Schlussbericht, 14.2.2011

13

Direkte Demokratie und Grundgesetze

Mitbestimmung bei Änderungen des Autonomiestatuts und der Gemeindegesetzen

Katalonien: Beispiel für einen „statutgebenden“ demokratischen Prozess?

Die Autonome Gemeinschaft Katalonien hat Statutshoheit, was bedeutet, dass ihre gewählte Vertretung selbst das Autonomiestatut erstellt. Nach zweijähriger Debatte verabschiedete 2006 das Parlament in Barcelona das dritte Autonomiestatut der Geschichte Kataloniens, das am 18. Juni 2006

von der Bevölkerung in einer Volksabstimmung bestätigt wurde und am 9.8.2006 in Kraft trat. Bei einer Beteiligung von 48,8% der Wahlberechtigten stimmten 73,2% dafür. 1979 hatten sich noch 59,7% der katalanischen Wahlberechtigten an der Volksabstimmung über das Zweite Autonomiestatut beteiligt, wovon 88,1% für das neue Statut gestimmt hatten. Ein beträchtlicher Teil der Katalanen war 2006 den Urnen nicht deshalb fern geblieben, weil sie mehr Autonomie für Katalonien ablehnen, sondern weil sie eigentlich die staatliche Unabhängigkeit Kataloniens befürworten.

Abb. 27 Kundgebung für die Unabhängigkeit Kataloniens in Barcelona



Anschließend musste dieses neue Autonomiestatut auch vom spanischen Parlament als ein sogenanntes „Organgesetz“ abgesegnet werden, was gegen den Widerstand der konservativen Partei Partido Popular (PP) gelang. Allerdings focht diese Partei das neue Statut Kataloniens vor dem Verfassungsgericht in Madrid an. Die Verhandlung zog sich über vier Jahre hin. Zur Enttäuschung der Mehrheit des Parlaments in Barcelona und der meisten Katalanen strich das Verfassungsgericht ein ganze Reihe wesentlicher Neuerungen des Statuts. Vor allem die im Statut feierlich verankerte Anerkennung Kataloniens als „Nation“ und nicht nur als „Nationalität“ wie bisher fiel diesem Richterentscheid zum Opfer. 120 Abgeordnete von insgesamt 135 Mitgliedern des Regionalparlaments – mit Ausnahme jener des Partido Popular – hatten diese Bezeichnung begrüßt. Aus der Sicht der spanischen Regierung hatte diese Präambel ohnehin nur deklaratorischen Wert, nicht jedoch Rechtscharakter, zumal die spanische Verfassung die unauflösliche Einheit der spanischen Nation festschreibt. Jedenfalls war der Wille der Mehrheit der Bevölkerung Kataloniens missachtet worden und damit das Erstarken der katalanischen Unabhängigkeitsbewegung vorgezeichnet.

Bei Grundgesetzen mitbestimmen

Wie kommt eine Staatsverfassung zustande? Wie kommen die Grundgesetze zustande, die unser engeres Gemeinwesen regeln, also das Autonomiestatut und die Gemeindegesetze? Müsste die Bürger und Bürgerinnen, der eigentliche Souverän in der Demokratie, nicht zuallererst die Grundregeln der Politik gestalten oder zumindest mitgestalten können? Müsste nicht jede Änderung der Spielregeln der Demokratie von der Bürgerschaft gutgeheißen werden?

Die **Gestaltung der Grundregeln** ist heute fast gänzlich an die politischen Vertreter delegiert. Die italienische Verfassung ist zwar 1947/48 von einer gewählten „Verfassunggebenden Versammlung“ erarbeitet worden. Doch ihr Arbeitsergebnis, die heutige Verfassung,

wurde im Unterschied zu den Bundes- und Kantonalverfassungen der Schweiz, zur Verfassung und Autonomiestatuten in Spanien nicht dem Volk zur Bestätigung durch eine allgemeine Abstimmung vorgelegt. Änderungen der italienischen Verfassung werden vom Parlament in Rom veranlasst, diskutiert und beschlossen. Die Bürger haben bei der Verfassung kein echtes Initiativrecht im direktdemokratischen Sinn. Sie können zwar ein Volksbegehren für ein Verfassungsgesetz einbringen. Doch ist bei dessen Ablehnung durch das Parlament keine Volksabstimmung vorgesehen. In den meisten Fällen werden Volksbegehren nicht einmal behandelt.

Wird eine Reform der Verfassung von jeweils zwei Dritteln der beiden Häuser des Parlaments gutgeheißen, tritt sie in Kraft. Nur wenn keine Zweidrittel-Mehrheit für Verfassungsänderungen zustande kommt, können 500.000 Wähler oder mindestens fünf Regionalräte ein bestätigendes Referendum verlangen. Dies ist der einzige Fall, bei dem die italienische Rechtsordnung das grundlegende Instrument des echten Referendums vorsieht, und zwar ohne Beteiligungsquorum. Solche Verfassungsreferenden sind in Italien 2001, 2006 und 2016 abgehalten worden. Die von der Regierung Renzi angestrebte Verfassungsreform zur Einschränkung der Zuständigkeiten der Regionen und der Abschaffung des Senats scheiterte beim Referendum vom 4. Dezember 2016 mit über 60% NEIN-Stimmen.

Das Autonomiestatut ist eine Art „Regionalverfassung“, die für unsere Region und die beiden Länder das Grundgesetz für Selbstregierung und Zusammenleben bildet. Anders als in den Statuten der Regionen mit Normalstatut werden die Statuten der fünf **Regionen mit Sonderstatut** vom Parlament erstellt und verabschiedet, auch weil sie Verfassungsrang haben. Dies verleiht dem Autonomiestatut der Region Trentino-Südtirol mehr Sicherheit und Stabilität. Unser Autonomiestatut, eine Art Landesverfassung, ist darüber hinaus über den Pariser Vertrag von 1946 völkerrechtlich abgesichert.



Abb. 28 Workshop des Landtags zum Bürgerdialog für ein neues Direkte-Demokratie-Gesetz, Dezember 2014

Dies erklärt allerdings nicht, warum die Südtiroler Bürgerschaft von jeder direkten Beteiligung an der Gestaltung des Grundgesetzes unseres Landes ausgeschlossen ist. Sie hat kein Recht auf ein bestätigendes Referendum wie die Wählerschaft Italiens bei einer Verfassungsänderung. Die Südtiroler (und Trentiner) haben aber auch keinerlei Initiativrecht, d.h. sie können dem Parlament nicht mit einer Mindestunterschriftenzahl eine Änderung des Autonomiestatuts vorschlagen. Dieses Recht hat erstaunlicherweise nicht einmal der Landtag. Er kann, gemäß Art. 103, Abs. 2, des Autonomiestatuts zwar dem Regionalrat einen Vorschlag unterbreiten, doch ist nur der Regionalrat befugt, das Parlament mit einem Antrag zur Abänderung des Autonomiestatuts zu befassen. Dieses Recht hat der Landtag bisher noch nie genutzt, weil Änderungen am Autonomiestatut meist direkt im Verhandlungsweg zwischen der Landes- und Staatsregierung (z.B. bei den Finanzen) oder in Verhandlungen auf Parlamentsebene zwischen den Südtiroler Vertretern und Abgeordneten der Mehrheit erfolgt sind. Solchen Änderungen gehen in der Regel Abmachungen zwischen den Spitzenvertretern der Parteien voraus, die Bürgerschaft als solche und die im Landtag vertretenen Oppositionsparteien bleiben außen vor.

Warum sollten Bürger überhaupt bei der Festlegung der Grundlagen der regionalen Autonomie und Demo-

kratie mitwirken? Ist diese vornehme Aufgabe nicht bei den gewählten Politikerinnen und ihren Rechtsberatern am besten aufgehoben? Müssten die Regeln für das Zusammenleben in einem Land mit mehreren Sprachgruppen nicht notwendigerweise von der höchsten politischen Elite ausgehandelt werden, weil die Bürger und der Landtag nie zu einem Interessenausgleich kommen würden? In einem verfassungs- und statutgebenden Verfahren spielen immer gewählte Vertreter die Hauptrolle. Dies könnte im Fall einer Autonomen Region oder Provinz der Landtag (oder Regionalrat) oder auch eine direkt gewählte Versammlung sein. Wenn unser Autonomiestatut – auch für eine zukünftige Möglichkeit einer eigenständigen Autonomen Region Südtirol – Teil der Verfassung werden soll, muss es zudem auf jeden Fall vom Parlament in Rom abgesegnet werden. Doch ist auch dies kein ausreichender Grund, den Souverän in der Demokratie, die betroffenen Bürger, völlig auszuklammern.

Wie in anderen autonomen Regionen und Bundesländern können auch Regionalparlamente die Aufgabe zur Erstellung eines Autonomiestatuts oder einer Landesverfassung erhalten, die in einem zweiten Schritt im nationalen Parlament begutachtet und mit oder ohne Abänderung verabschiedet wird. Die Autonomen Gemeinschaften Spaniens haben dieses Recht, aber auch alle Regionen Italiens mit Normalstatut.

In Deutschland und Österreich sind die Bundesländer für die Erstellung und Abänderung ihrer Länderverfassungen zuständig. Am meisten Rechte haben sich allerdings die Schweizer Bürger schon 1848 erstritten. Sie haben das Recht auf

- **Verfassungsinitiative:** die Bürger können eine Änderung der Bundesverfassung mit nachfolgender Volksabstimmung verlangen.
- **Obligatorisches Verfassungsreferendum:** bei einer Verfassungsänderung durch den Gesetzgeber (Nationalrat) muss ein bestätigendes Referendum erfolgen.
- Bei Änderungen der **Kantonalverfassung** muss das Volk obligatorisch befragt werden. Es gibt partielle oder „Totalrevisionen“ dieser Verfassungen.
- Die Bürger können jederzeit eine **kantonale Verfassungsinitiative** veranlassen, also einen Vorschlag zur teilweisen Änderung der Kantonalverfassung einbringen. Wird er nicht angenommen, kommt er zur Abstimmung vors Volk.

Natürlich stehen auch alle Gemeindegremien dem direkten Zugriff der Schweizer Bürgerinnen offen. Bei all diesen Rechten haben die Eidgenossen kaum inhaltliche Grenzen, außer den internationalen Völkerrechtskonventionen, die die Schweiz mitunterzeichnet hat. Diese fast vollständigen Mitwirkungsrechte der Bürger sind Ausdruck eines modernen Demokratieverständnisses, das **den selbstverantwortlichen Bürger ins Zentrum stellt**, nicht die Politiker, nicht die Parteien oder abstrakte Interessen. Auch und vor allem am Grundgesetz auf allen Ebenen – Staat, Kanton/Region, Gemeinde – müssen die Bürger und Bürgerinnen direkt mitwirken können, denn es geht um die Grundregeln eines Gemeinwesens.

Südtirol reif für mehr Mitbestimmung

Seit Verabschiedung des zweiten Autonomiestatuts sind 43 Jahre vergangen. Auf dem Hintergrund der jüngsten Entwicklung der Demokratie in Südtirol stellt sich die Lage heute anders dar. Die Politik ist pluralistischer geworden, es gibt ein Dutzend Parteien, die SVP stellt nur mehr die Minderheit der Landtagsmitglieder und nicht mehr restlos alle deutschsprachigen Parlamentarier. Die Gesellschaft hat mit einigen Volksbegehren, mit der 2009 abgehaltenen landesweiten Volksabstimmung und mit dem bestätigenden Referendum von 2014 ihren Anspruch auf Mitbestimmung in der Politik sehr deutlich kundgetan.

Nur noch maximal ein Zehntel der Südtiroler sind Mitglied einer Partei. Im Durchschnitt haben die Bürgerinnen einen höheren Bildungsgrad und wollen sich verstärkt auch direkt in die Politik einbringen. 115.000 Südtiroler haben sich am 25.10.2009 für die Einführung von direkter Demokratie nach Schweizer Muster ausgesprochen. 2014 war das Vertrauen der Bürger in die größte Regierungspartei nach einigen Skandalen stark zurückgegangen. Im Übrigen gibt es in ganz Europa eine Bewegung für mehr direkte Demokratie, die nicht am Brenner Halt gemacht hat.

Das Verhältnis zwischen den Sprachgruppen ist mittlerweile so weit gereift, dass auch sprachgruppenübergreifend Initiativen zur Verbesserung und zum Ausbau des Autonomiestatuts ergriffen werden könnten. Ein Vorschlag zum Ausbau der Autonomie, der von allen Sprachgruppen gemeinsam getragen wird, hätte eine weit stärkere politische Legitimation, auch gegenüber dem italienischen Parlament. Mit anderen Worten: auch für die Gestaltung der Grundgesetze kann die Südtiroler Bürgerschaft durchaus stärker, direkter einbezogen werden.

In diesem Sinn müsste der **Landtag**, das für die politische Orientierung der Südtiroler repräsentativste Organ, zuallererst mit mehr Initiativ- und Vetorechten

ausgestattet werden. Wenn das Parlament einseitig eine Abänderung des Autonomiestatuts vornähme, müsste der Landtag mit einer qualifizierten Mehrheit (z.B. zwei Drittel-Mehrheit) ein Veto einlegen können. In diesem Fall wäre die vom Parlament vorgeschlagene Statutsänderung abgelehnt. Andererseits müsste der Südtiroler Landtag über das Recht verfügen, ganz eigenständig Verbesserungen des Statuts in Form eines Begehrensantrags im Parlament einzubringen. Das Parlament könnte diese Vorlage zwar ablehnen, doch in diesem Fall könnte in Südtirol darüber eine Volksabstimmung zur Bekräftigung des Antrags erfolgen.

Außerdem könnten die Südtiroler Bürgerinnen selbst das Recht erhalten, eine sogenannte „Statutsinitiative“ zu ergreifen. Dies heißt, ein Promotorenkomitee sollte mit einer Mindestzahl von Unterschriften dem Landtag eine Neuerung des Autonomiestatuts vorschlagen können. Der Landtag und gegebenenfalls der Regionalrat wären verpflichtet, diesen Antrag aufzunehmen und dem Parlament in Rom vorzulegen. Andernfalls käme es zu einer Volksabstimmung.

Damit würden die Bürger selbst, und nicht nur die politischen Eliten mit ihren parteitaktischen Interessen, zu Trägern von Reforminitiativen. Wenn sich die Politik nicht bewegt, könnten die Bürgerinnen selbst aktiv werden können. Der Sinn einer Volksinitiative ist immer derselbe: Wenn die oben untätig sind, müssen Bürger „von unten“ die Initiative ergreifen können.

Zusammenfassend bieten sich für den Ausbau der demokratischen Mitbestimmungsrechte der Bürgerschaft im Autonomiestatut folgende Möglichkeiten:

1. Die explizite Verankerung der Volksinitiative für sog. Regierungsformgesetze (vor allem Landesgesetze zum Wahlrecht und zur direkten Demokratie).
2. Die Einführung der Statutsinitiative des Landtags und der Volksinitiative zur Abänderung des Autonomiestatuts der Bürger und Bürgerinnen, die in Südtirol wahlberechtigt sind.

3. Die Stärkung der Rolle des Landtags bei Autonomiereformen (z.B. Ratifizierungsrecht bei Finanzabkommen mit Rom), z.B. mit dem Vetorecht einer qualifizierten Mehrheit des Landtags.
4. Einführung des bestätigenden Referendums der Südtiroler Wählerschaft bei Autonomiestatutsänderungen durch das Parlament.
5. Übertragung der demokratierelevanten Kompetenzen von der Region an die Autonomen Provinzen (sofern die Region weiterbesteht).
6. Übertragung der Statutshoheit ans Land Südtirol, damit Ermöglichung eines statutgebenden Prozesses (z.B. mit eigener Versammlung) im Land selbst.

Darauf aufbauend muss die Landesgesetzgebung in verschiedenen Bereichen bessere Instrumente für die direkte Mitbestimmung der Bürger in der Politik schaffen, also bei der direkten Demokratie, aber auch in anderen Formen und Bereichen. Die optimale Lösung wäre die Übertragung der Statutshoheit an die beiden autonomen Länder, so wie es derzeit in den Autonomen Gemeinschaften Spaniens gehandhabt wird. Erst damit wären die Voraussetzungen für einen echten „Statutskonvent“ gegeben, der diese Bezeichnung verdient. Denkbar, aber mit der heutigen Verfassung Italiens nicht vereinbar, ist sogar die Verankerung des Rechts auf Volksabstimmungen in Souveränitätsfragen im Autonomiestatut.

Der Autonomiekonvent

Südtirols Autonomie bedarf nach 45 Jahren einer gründlichen Reform. Die Landtagsmehrheit setzte sich zum Ziel, auch die Bevölkerung in diesen Prozess einzubeziehen, um Vorschläge einzuholen, zumal sich die Verhandlungen zur Umsetzung der Autonomie bisher nur in den paritätischen Kommissionen oder zwischen Parteispitzenvertretern in Rom und in Bozen abgespielt hatten. Gemäß Art. 103 des Autonomiestatuts steht dem Landtag nur ein Vorschlagsrecht für die Reform des Autonomiestatuts zu, während das eigentliche In-

itiativrecht nur der Regionalrat Trentino-Südtirols ausüben kann. Die Statutsänderungen selbst kann nur das Parlament beschließen.

Mit Gesetz Nr.3/2015 beschloss der Landtag die Einsetzung des „Autonomiekonvents“, mit der Aufgabe, unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft Empfehlungen und Vorschläge zur Reform des Statuts auszuarbeiten. Am 16. Jänner 2016 eröffnete der Landtag diesen neuen partizipativen Prozess. Der Konvent war ein Novum in der Geschichte Südtirol, auch als Form deliberativer Bürgerbeteiligung. So musste nicht nur der politische Pluralismus, sondern auch jener der Sprachgruppen berücksichtigt werden. Alle Treffen waren öffentlich, alle Ergebnisse wurden publiziert, volle Transparenz war gewahrt. Die offizielle Webseite diente für die online-Beteiligung, als transparentes Archiv der Ergebnisse der Gremien und als allgemein zugängliche Diskussionsplattform.

Der Autonomiekonvent war anderthalb Jahre aktiv (Februar 2016 bis September 2017). Zum Auftakt wurden in allen 9 Mittelpunktsorten des Landes Open-Space-Debatten abgehalten. So hatten alle Interessierten vor Ort die Möglichkeit, ihre Meinung zur Autonomiereform zu äußern. Rund 2000 Menschen beteiligten sich an 258 Diskussionsrunden. Klar ersichtlich war, dass das Thema Autonomie vor allem die Deutschsprachigen interessiert, weit weniger die Italienischsprachigen und die Ladinern.

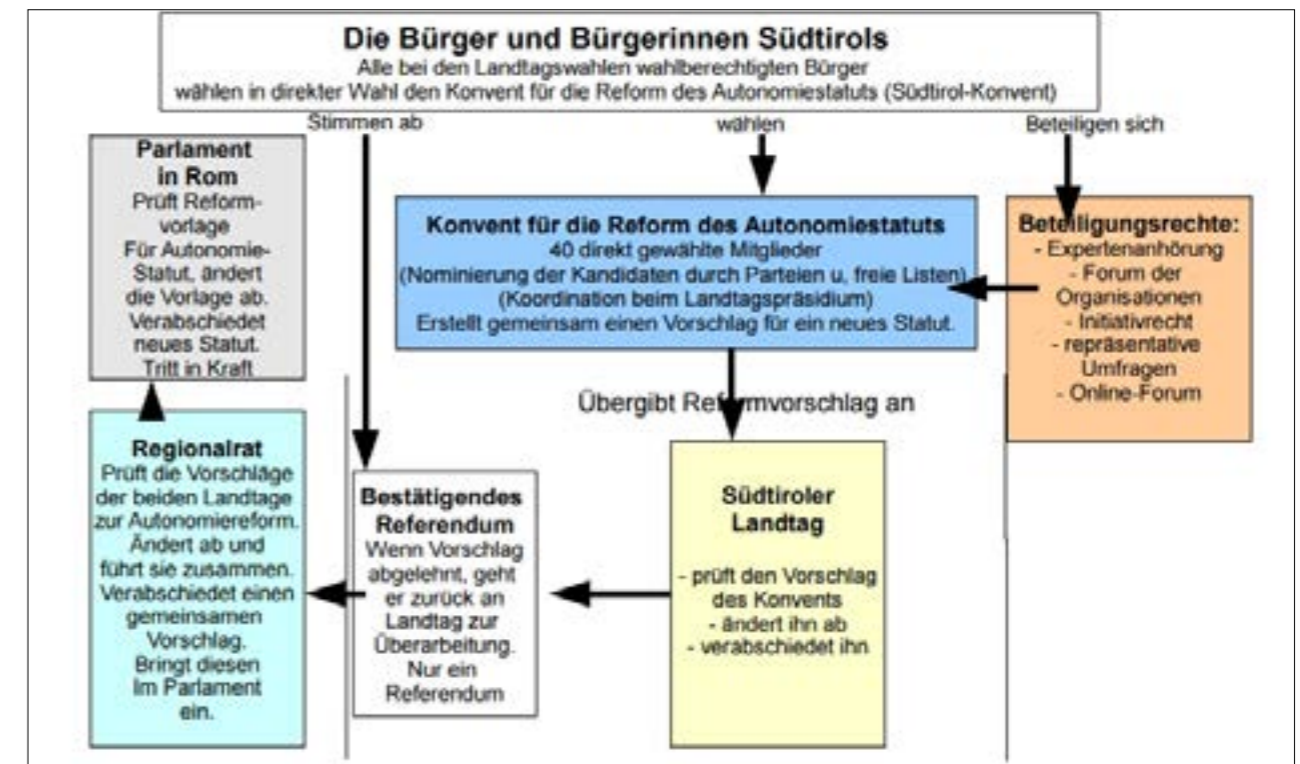
Das Herz des Autonomiekonvents bildeten zwei Versammlungen, die über die gesamte Dauer des Beteiligungsverfahrens zusammentraten: das Forum der 100 und der Konvent der 33. Beide Gremien hatten nur eine beratende Funktion. Ihre Empfehlungen waren für den Landtag nicht bindend. Sie sollten nach dem Konsensprinzip arbeiten und nur einstimmig beschlossene Punkte ins Enddokument aufnehmen. Allerdings war es dem Konvent der 33 erlaubt, auch Minderheitenberichte abzugeben. Diese Gremien mussten den Sprachgruppenproporz widerspiegeln. Der Konvent wurde direkt vom Südtiroler Landtag eingesetzt: 4 Mitglieder für den Rat der Gemeinden, 2 für die Arbeit-

geber, 2 für die Gewerkschaften, 5 Rechtsexperten, 12 Landtagsvertreter von Mehrheit und Opposition, 8 vom Forum der 100 delegierte Mitglieder. Der Konvent der 33 trat alle zwei Wochen zusammen und war für alle öffentlich zugänglich. Das Forum der 100 setzte sich aus 100 zufällig ausgelosten Personen in Vertretung der Wählerschaft zusammen, repräsentativ nach Alter, Geschlecht und Sprachgruppe.

Welche Ergebnisse hat nun der Autonomiekonvent gezeitigt? Hat er sich als demokratisches Beteiligungsverfahren bewährt? Das mehrheitlich verabschiedete Enddokument des Konvents zeigte auf, dass zur Reform der Autonomie kein allumfassender Konsens zwischen den Sprachgruppen hergestellt werden kann. Auch die italienische Sprachgruppe kam zu keinem internen Konsens, denn die italienischsprachigen Mitglieder gaben getrennte Minderheitenberichte ab.

Das Schlussdokument erfuhr in der Südtiroler Gesellschaft kaum Widerhall. Nach Abschluss des Konvents im September 2017 gab es keine Veranstaltungen mehr, der Landtag hat das Thema seit 2,5 Jahren nicht mehr aufgegriffen. Die Autonomiereform spielte auch bei den Landtagswahlen eine untergeordnete Rolle. Weder die Bürger noch die direkten Teilnehmerinnen des Konvents und des Forums der 100 übten bisher öffentlich Druck auf den Landtag aus, die Diskussion ihrer Ergebnisse endlich zu beginnen. Ein echter Konvent hätte nur aus ausgelosten oder direkt gewählten Bürgern bestehen müssen, um mit demokratischer Legitimation echten Druck ausüben zu können (vgl. unten „alternativer Konvent“).

Beim Verfahren des Autonomiekonvents gemäß L.G. Nr.3/2015 stand eher das Verfahren des „Gemeinde-Leitbilds“ Pate, also eine Art strukturierter Bürgerdialog, der zu keinen verbindlichen Ergebnissen führt. Dieses Verfahren bietet den Menschen Möglichkeiten öffentlicher Artikulation, greift aber in den politischen Entscheidungsprozess nicht wirklich ein. LH Kompatscher selbst warnte davor, sich vom Südtirol-Konvent zu viel zu erwarten.



Tab. 5 Ein echt repräsentativer und wirksamer Autonomiekonvent (laut Gesetzesvorschlag von Thomas Benedikter)

Es ist somit Zeit, vom irreführenden Begriff des „Konvents“ abzukommen. Ein echter Konvent – wie aus der Geschichte der verfassungsgebenden Versammlungen bekannt – wird gewählt oder spiegelt die ganze Breite der Zivilgesellschaft. Das größte Fragezeichen bleibt bei einem derartigen Beratungsprozess ihre Rechtswirkung. Sein Schlussdokument bindet weder den Landtag noch den Regionalrat, der den eigentlichen Reformvorschlag nach Abstimmung mit dem Trentino in Rom vorzulegen hat. Dort ist dann das Parlament nicht nur frei, alles nach Belieben zu verwerfen. Es kann den ganzen mühsam diskutierten Vorschlag – wie beim neuen Statut von Friaul von 2004 geschehen – auch einfach im Archiv ablegen.

Der in der Südtiroler Bevölkerung verbreitete Wunsch nach mehr Autonomie und mehr Demokratie ist im Laufe der Südtirol-Konvents 2016/17 sehr wohl artikuliert worden und hat eine breite Partizipation erfahren. Doch dass davon irgendetwas im Parlament in Rom ankommt, steht in den Sternen. Die verfassungsrecht-

lichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Bürgerwille auch bei Statutsfragen ernst genommen wird, z.B. durch Gewährung von Statutshoheit an die beiden autonomen Provinzen, ist nicht zu erwarten. Für einen echten Statutskonvent und echte Mitbestimmung des Landtags und der Bürgerschaft zum Autonomiestatut fehlt zudem ein wichtiges Element in der Verfassungsordnung: die Statutshoheit der Regionen mit Sonderstatut (autonomia statutaria), also die rechtliche Zuständigkeit des Landes, sich selbst ein Statut zu geben, im Einvernehmen mit dem Parlament und im Einklang mit der Verfassung.

Für einen mit echten Mitbestimmungsrechten ausgestatteten Autonomiekonvent braucht es eine andere Rechtsgrundlage und ein anderes Design dieser Institution. Vor allem müsste der Konvent zwecks demokratischer Legitimation von den Bürgern direkt gewählt werden und den Auftrag zur Erstellung eines neuen Status erhalten. Mit verschiedenen Formaten könnten in dieses Verfahren Expertinnen, Bürgerschaft und die

Öffentlichkeit einbezogen werden. Der vom Konvent mehrheitlich beschlossene Reformvorschlag müsste vom Landtag diskutiert und verabschiedet werden, bevor er der gesamten Wählerschaft zur Ratifizierung im Rahmen eines obligatorischen Referendums vorgelegt wird. Dann tritt der Landtag mit dem Parlament in Verhandlung (bei Weiterbestehen der Region gemeinsam mit der Provinz Trient). Das Parlament in Rom hätte die Reformvorlage zu prüfen, im Einvernehmen mit Südtirol abzuändern und dann definitiv zu verabschieden als Gesetz mit Verfassungsrang. Ein Gesetzentwurf für die Einrichtung eines solchen Konvents ist vom Autor 2014 ausgearbeitet worden (vgl. Thomas Benedikter (Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie – Bürger und Bürgerinnen reden mit*, POLITIS-SBZ, 2014).

Bürgersouveränität in den Gemeinden

Die Souveränität der Bürgerinnen in einem demokratischen Gemeinwesen drückt sich in ihrem Recht aus, auch die Grundregeln der eigenen Gemeinde, nämlich die Satzung, gemeinsam festlegen zu können. Direkte Demokratie in der Gemeinde bezogen auf die Satzung bedeutet, dass die Bürger sowohl neue Satzungsbestimmungen anregen als auch Satzungsänderungen, die vom Gemeinderat beschlossen werden, mit einem Veto belegen können. Eine Satzungsinitiative ist eine von den Bürgern eingeleitete Volksinitiative zur Abänderung der Satzung der Gemeinde, die – bei Nichtannahme durch den Gemeinderat – zur Volksabstimmung führt. Zurzeit (Juni 2015) lässt das staatliche Rahmengesetz (TUEL, Art. 6, Absatz 4) eine Satzungsinitiative auf Gemeindeebene nicht zu, weil die Zuständigkeit einzig und allein beim Gemeinderat liegt. Wenn dort keine Zweidrittel-Mehrheit erreicht wird, genügt bei neuerlicher Abstimmung die einfache Mehrheit der Räte. Somit müsste das Parlament zunächst diese Bestimmung abändern, um den Bürgern das Recht auf Satzungsinitiative einzuräumen. Der neue Text des Art. 6 TUEL müsste demgemäß lauten:

“Die Satzung der Gemeinde kann mit einer Volksinitiative (einführende Volksabstimmung) abgeändert werden. Zu diesem Zweck können die Bürger eine Volksbegehrensvorlage vorlegen, die von einer Mindestanzahl von Bürgern unterstützt wird, die um ein Drittel höher liegt als die für ordentliche Volksinitiativen erforderliche Zahl, wie sie die Satzung der Gemeinde vorsieht (Satzungsinitiative). Wenn diese Vorlage seitens des Gemeinderats nicht angenommen wird, kommt es zur Volksabstimmung zur Satzungsänderung. Der Gemeinderat kann einen Gegenvorschlag zur Volksbegehrensvorlage zur Abstimmung bringen.“

Nun hat die Region Trentino-Südtirol mit der Novellierung der Gemeindeordnung vom 9. Dezember 2014, Nr. 11, einen ersten Schritt in diese Richtung gesetzt und das fakultative bestätigende Referendum bei Satzungsänderungen eingeführt. Damit besteht in unserer Region das Recht der Bürger auf ein bestätigendes Referendum ohne Beteiligungsquorum für die Abänderung der jeweiligen Gemeindegatsung. Dafür müssen Unterschriften in einer nach Gemeindegröße gestaffelten Menge gesammelt werden: in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern maximal 10%, in Gemeinden mit 10-30.000 Einwohnern maximal 7% und in solchen mit mehr als 30.000 Einwohnern maximal 5%. Die Promotoren haben dafür 90 Tage Zeit. Wenn sich die Mehrheit der Wählerschaft bei der Volksabstimmung gegen den Gemeindebeschluss zur Änderung der Satzung stellt, tritt dieser nicht in Kraft. Bei dieser Volksabstimmung gibt es kein Quorum.

Damit können die Bürger zwar eine nicht mehrheitlich geteilte, vom Gemeinderat veranlasste Satzungsänderungen ablehnen, nicht aber Neuerungen selbst einbringen. Es fehlt das zweite direktdemokratische Grundrecht, die Volksinitiative zur Satzungsänderung. Sofern im staatlichen Rahmengesetz für die Gemeinden (TUEL) und in der regionalen Gemeindeordnung die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, könnten die Südtiroler Gemeinden auch die Satzungsinitiative einführen.



Abb. 29 Eröffnung des Autonomie-Konvents in der Eurac, Februar 2016

Zur Vertiefung:

Alber, E., Röggl, M., Ohnewein, V. 2018. ‘Autonomy Convention’ and ‘Consulta’: deliberative democracy in subnational minority contexts”, *European Yearbook on Minority Issues* 2016, 15, 194–225.

Marc Röggl, Consensus Impossible? South Tyrol’s Autonomy Convention and the issue of Self-determination, in: *Journal of Autonomy and Security Studies*, 3(2) 2019, 67–85 URL: <http://jass.ax/volume-3-issue-2-Roggl/> Autonomiekonvent: <http://www.konvent.bz.it>

Thomas Benedikter (2014), Mehr Souveränität der Bürger in einer vollständigeren Autonomie, in: Thomas Benedikter (Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, POLITIS-Beiträge zur Demokratieentwicklung, Bozen 2014

Einheitstext der Gemeindeordnung (Testo Unico Enti Locali): <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/00267dl.htm>
Einheitstext der Regionalgesetze zur Gemeindeordnung der Autonomen Region Trentino-Südtirol mit den Neuerungen des Regionalgesetzes 2. Mai 2013, Nr.3, und des Regionalgesetzes 9. Dezember 2014, Nr.11, auf URL: http://www.regione.taa.it/Moduli/1167_TU%20%20ITALIANO%202015%20definitivo.pdf

Über die öffentlichen Finanzen abstimmen?

Direkte Demokratie dämpft Ausgaben und begrenzt Schulden

In Italien ist die Bürgerschaft von direkter Mitbestimmung bei den öffentlichen Finanzen ausgeschlossen. Die Verfassung (Art. 75, Abs.2) verbietet Volksabstimmungen über öffentliche Haushaltsvoranschläge und über Steuergesetze. Dieses Verbot geht auch auf die von den Verfassungsvätern gehegte Annahme zurück, die Bürger würden sich über Volksabstimmungen sofort und ständig steuerlich entlasten, sie seien einfach nicht in der Lage, über die Verwendung von öffentlichen Haushaltsmitteln wie über die Regelung von Steuern und Abgaben vernünftig zu entscheiden. Die Bürger sollten die Steuern und Abgaben zahlen, über deren Verwendung könnten ausschließlich Politiker richtig entscheiden.

Wozu hat dies geführt? Ist damit eine gerechte Besteuerung, ein für alle Steuerzahler verständliches Steuersystem, eine vorsichtige Schuldenaufnahme und die sparsame Verwendung der Haushaltsmittel gewährleistet worden? Mitnichten: für Italien und manche andere EU-Länder lässt sich eher das Gegenteil feststellen. Nach Griechenland weist der italienische Staat den höchsten Grad an öffentlicher Verschuldung auf. Er lag Ende 2014 mit 2.184 Mrd. Euro bei 132% des Bruttoinlandsprodukts. Somit sind alle Bewohner Italiens (ca. 60 Millionen) vom Baby bis zum Greis mit 36.400 Euro belastet. Italiens Abgabenquote (der gesamte Anteil der Steuern und Sozialabgaben am BIP) lag 2014 mit 44,1% im Spitzenfeld, geschätzt werden allerdings 53,2% (Ufficio Studi Confcommercio).

Andererseits ist auch die Steuerhinterziehung im EU-Vergleich sehr hoch, während die Qualität der öffentli-

chen Dienstleistungen oft sehr zu wünschen übrig lässt. Auch auf regionaler Ebene fehlen direktdemokratische Rechte über öffentliche Finanzen. Es finden aufgrund der schlechten Regelung der direkten Demokratie fast überhaupt keine Volksabstimmungen statt, während den Regionen mit Normalstatut nun aufgrund angeblich schlechter Verwaltung ihrer öffentlichen Finanzen sogar Zuständigkeiten abgenommen werden.

Italiens Politiker und Parteien dagegen haben die öffentlichen Haushalte, sobald an den Schalthebeln und am Kassenzugang angelangt, immer als Selbstbedienungsladen betrachtet. Heute noch leben in Italien gut 422.000 Menschen direkt oder indirekt von politischer Tätigkeit (vgl. Salvi-Villone, 2007): ein Heer von Mandatsträgern, Assistenten, Beratern und *portaborse* aller Art, deren Kosten jährlich mit mindestens drei Mrd. Euro zu Buche schlagen. 2007 haben 2.005 ex-Abgeordnete und 1.297 ex-Senatoren nicht weniger als 186 Millionen Euro an Rentenausgaben verursacht. In keinem Land Europas liegen die Kosten der repräsentativen Politik so hoch wie in Italien. Vor dem direktem Einspruch der Steuerzahler über Volksentscheid haben sich die regierenden Parteien aber immer zu schützen gewusst. Über die Regelung der Politikervergütungen darf nämlich kein Volksentscheid abgehalten werden.

Man kann schwerlich die Bürgerinnen dafür verantwortlich machen, dass Italien heute unter dieser Schuldenlast stöhnt. Vielmehr hat eher das Fehlen von jeglicher Mitbestimmung bei den öffentlichen Finanzen zu dieser Misere geführt. In Italien werden immer wieder Volksbegehren für eine sozial gerechtere Besteuerung



Abb. 30 Der Flughafen Bozen hat bisher über 100 Millionen Euro an Steuergeldern verschlungen.

einggebracht (z.B. im Frühjahr 2015 „Per un fisco più equo“, Gewerkschaft CISL), mit minimalen Erfolgsaussichten, denn in den meisten Fällen ignoriert und archiviert das Parlament Volksbegehren.

Dass das nicht immer so sein muss, beweist die Schweiz, die den Ausschluss der öffentlichen Finanzen aus den referendumsstauglichen Sachbereichen nicht kennt. Im Gegenteil, gerade bei den Finanzen ist die Macht und Kontrolle der Eidgenossen besonders ausgeprägt. So verfügen sie in den Gemeinden und Kantonen über das wirksame Instrument des Finanzreferendums.

Das Schweizer Finanzreferendum

Dieses funktioniert nach dem einfachen Grundprinzip: wenn eine bestimmte öffentliche Ausgabe einen festgelegten Schwellenwert übersteigt, kann oder muss das Volk darüber entscheiden. Fakultatives Finanzreferendum bedeutet: die Bürger können mit einer Mindestzahl an Unterschriften das Referendum als Vetorecht ergreifen. Obligatorisches Finanzreferendum bedeutet: die Bürgerinnen müssen bei Überschreiten des Betrags verbindlich um Genehmigung dieser Aufgabenverpflichtung ihrer Gemeinde oder ihres Kantons gefragt werden. Das Finanzreferendum erlaubt nur ein Veto gegen eine Ausgabenentscheidung, wodurch die Ausgaben verringert werden. Auf Steuern und Abgaben hat das Volk über Volksinitiative und Referendum direkten Zugriff.

Als Beispiel kann der Kanton St. Gallen dienen: „Dort findet ein obligatorisches Referendum bei neuen, nicht durch bereits bestehende Gesetze gedeckten einmaligen Ausgaben in Höhe von 15 Millionen Franken und bei wiederkehrenden Ausgaben ab 1,5 Millionen Franken statt. Angesichts eines Haushalts von über 4 Mrd. Franken sind dies vergleichsweise geringe Beträge. Das fakultative Finanzreferendum kann bei einmaligen Ausgaben bereits ab 3 Millionen Franken und bei laufenden Ausgaben ab 300.000 Franken ergriffen werden. Hierzu sind 4000 Unterschriften erforderlich, die innerhalb von 40 Tagen zu sammeln sind. Bei über 300.000 Stimmberechtigten sind dies auch keine zu hohen Hürden.“ (Kirchgässner, 2014, 152).

Auch das fakultative Gesetzesreferendum wirkt eher kostendämpfend. Oft werden ausgabenwirksame Gesetze, die die Kantonsräte beschlossen haben, vom Volk verworfen, umso eher, je kostspieliger sie sind. In der Schweiz hat sich erwiesen, dass gerade die Mitbestimmung der Bürger die Ausgaben bremst und die Schuldenaufnahme begrenzt (Kirchgässner, 2014, 158-160).

„Mit dem Finanzreferendum werden die Stimmberechtigten gefragt, ob sie mit einer bestimmten Investition einverstanden sind. Auch über das Gesetzes- oder Verwaltungsreferendum können kostspielige Vorhaben notfalls verhindert werden. Stimmen die Bürger zu, müssen sie notfalls auch die Kosten tragen, sei es durch Einsparungen, sei es durch Erhöhung von Steuern und Gebühren. Deshalb sind die Schweizer in der Regel vorsichtig bei der Genehmigung von

Großprojekten. Studien (Kirchgässner, 2001) haben ergeben, dass das Finanzreferendum die Ausgaben begrenzt: Gemeinden mit diesem Instrument haben geringere Ausgaben als Gemeinden ohne Finanzreferendum. Auch die Steuern liegen dort geringer, wo die Bürgerschaft darüber abstimmen kann. Insgesamt, in Zusammenwirken mit den gesetzlich verankerten Schuldenbremsen, führt das Finanzreferendum zu einem niedrigeren Schuldenstand sowohl in den Gemeinden als auch in den Kantonen. Nur der Kanton Waadt kennt kein Finanzreferendum.

Im Übrigen haben die Eidgenossen auch mehrfach die Steuern per Volksabstimmung erhöht: 1984 wurde eine Autobahnvignette eingeführt, 1993 wurde die Mineralölsteuer erhöht, 1998 die Schwerverkehrsabgabe für LKW zur Gegenfinanzierung des Gotthardtunnels geschaffen und 2009 stimmten die Schweizer einer befristeten Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes zu. Allerdings war die Einführung der Mehrwertsteuer zuvor auch schon drei Mal vom Volk abgelehnt worden. Im Dezember 2001 haben die Schweizer in einer Volksabstimmung einer Schuldenbremse zugestimmt. Seitdem ist die Schuldenlast des Bundes kontinuierlich geschrumpft und lag 2014 bei 48,11% des BIP. In der Schweiz hat die direkte Demokratie zu mehr Mitverantwortung der Bürger bei den öffentlichen Finanzen geführt: weil sie wissen, dass sie im Zweifelsfall mit ihren Steuern für die öffentlichen Ausgaben aufkommen müssen, sind sie auch bei den Ausgaben zurückhaltend.

Mehr finanzielle Verantwortung durch mehr Mitbestimmung

Das Beispiel Schweiz weist sehr deutlich nach: je stärker die Bürgerinnen bei den öffentlichen Finanzen mitbestimmen können, desto mehr Mitverantwortung entsteht in der Bevölkerung, desto geringer die Steuerhinterziehung, desto weniger Verschwendung öffentlicher Mittel. Wie kommt diese positive Wirkung der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen zustande?

- Wahlen stellen die Wähler den politischen Vertretern für fünf Jahre einen Blankoscheck aus und können sie erst dann wieder notfalls abwählen. Während der Amtszeit Fehlinvestitionen, Verschwendung, ungerechte Steuern zu verhindern, ist den Bürgern nicht gestattet.
- Kann über Fragen der öffentlichen Finanzen abgestimmt werden, sind die Bürger allgemein weit besser informiert. Weil die Steuerzahler am Ende die Zeche zahlen, sind sie im Allgemeinen vorsichtiger bei neuen Ausgabenverpflichtungen. In Italien haben sie 2011 per Volksabstimmung mit der Ablehnung der Kernenergie eine gigantische Fehlinvestition verhindert, aber bei den meisten öffentlichen Ausgaben können sie kein Veto einlegen.
- Mit dem bestätigenden Referendum könnten die Bürger auch die ausgefertigten Politikkosten und den systematischen Klientelismus eindämmen.
- In Ländern wie Italien besteht ein hoher Grad an Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Der direkte Zugriff der Bürger zu Entscheidungen über öffentliche Ausgaben und deren genaue Regelung bildet einen weiteren Damm gegen dieses Übel.
- Die Präferenzen der Wähler und der politischen Vertreter driften zwangsläufig auseinander. Einflussreiche, aber relativ kleine Interessengruppen können Letztere immer gezielt unter Druck setzen, um gerade öffentliche Finanzen und Besteuerung zu lenken. Die Bürger als solche können dies nicht. Man wählt „all inclusive“ eine Partei, alle Einzelentscheidungen in Sachen öffentlichen Finanzen bleiben den Bürgern entzogen.

Der in der italienischen Verfassung verankerte Vorbehalt, öffentliche Finanzen von jeder direktdemokratischen Entscheidung auszuschließen, entbehrt damit der Grundlage. Im Gegenteil: die ausschließliche Zuständigkeit der Politiker für die Regelung der Politikkosten hat zu einer beispiellosen Ausweitung der öffentlichen Ausgaben und Verschuldung geführt. Die direkte Demokratie ist sozusagen eine vom Bürger gesteuerte Schuldenbremse.

In Südtirol waren die Politikervergütungen lange an die Gehälter und Rentenregelungen der Parlamentarier gekoppelt, und gerne hat man sich dieser vermeintlich automatischen Regelung bedient. Der Skandal um die neue regionale Rentenregelung der Landtagsabgeordneten im Trentino und in Südtirol hat gezeigt, wie sich die Interessen politischer Vertreter verselbstständigen können. Mehr Transparenz und wirksame Vetorechtender Bürger in Form des fakultativen Referendums hätten ein solches Ansinnen schon im Ansatz verhindert. Die Politiker stehen im Dienste der Bürgerschaft und des Gemeinwohls, es gibt keinen sachlichen Grund dafür, dass Dienstnehmer ihre Vergütung selbst bestimmen und nicht die Bürger als solche.

Die direkte Mitbestimmung der Bürger bei den öffentlichen Finanzen einschließlich der Steuern macht noch mehr Sinn, wenn auch die entsprechenden Zuständigkeiten dezentralisierter geordnet sind, wie etwa in der Schweiz. In diesem Sinn müssten das Land und die Gemeinden wesentlich mehr Eigenständigkeit bei der Regelung von Steuern, Abgaben und Gebühren haben. Die vom Autonomiestatut vorgesehenen Finanzregelungen haben dafür gesorgt, dass ein hoher Anteil des Steueraufkommens im Land verbleibt und von den Politikern verausgabt wird. Südtirol hat zwar eine Ausgabenautonomie, ist aber bei der Regelung von Steuern sehr eingeschränkt. Nur rund 8% der Einnahmen des Landes stammen aus eigenen Steuern. Ein Finanzreferendum wie z.B. in St. Gallen würde den Bürgerinnen zwar bei der Ausgabentätigkeit des Landes und der Gemeinden mehr Mitbestimmung erlauben – sofern die Verfassung dies erlaubt – nicht aber bei den wichtigsten Steuern. Eine Reform des Autonomiestatuts und des Regionalstaats bildet somit eine wichtige Voraussetzung für mehr Demokratie bei den öffentlichen Finanzen.

Die hierzulande oft gehegte Angst, es würde das Finanzchaos ausbrechen, wenn die Bürger bei Steuern und Ausgaben mitentscheiden könnten, ist unbegründet. Im Gegenteil. Die Mitbestimmung der Bürger (und Steuerzahlerinnen) bei den öffentlichen Finanzen kann wesentlich zu einer solideren und nachhaltigen

Finanzpolitik beitragen. Die Erfahrungen der Schweiz zeigen auf allen Regierungsebenen, dass die Bürger durchaus verantwortungsbewusst mit öffentlichen Finanzen umgehen können. Gerade weil die Bürgerinnen in diesen Fragen laufend mitentscheiden, hat die Schweiz nicht nur einen gut ausgebauten Sozialstaat, sondern auch eine intakte Infrastruktur, eine geringe öffentliche Verschuldung und geringe Abgabenquote. Italien ist das Gegenbeispiel: das Fehlen jeder direkten politischen Kontrolle der öffentlichen Finanzen hat zu einer gigantischen Verschwendung, zu Fehlinvestitionen und Ineffizienz, und zu einem gewaltigen staatlichen Schuldenberg geführt. Finanzreferendum und die Zulässigkeit von Volksinitiativen und Referenden zu Großprojekten und Steuerbestimmungen sind die geradezu ideale demokratische Ergänzung der kürzlich eingeführten Schuldenbremse. Dies gilt auch für Südtirol.

Zur Vertiefung:

Cesare Salvi – Massimo Villone (2007), *Il costo della democrazia*, Mondadori

Gian Antonio Stella – Sergio Rizzo (2008), *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Rizzoli

Gebhard Kirchgässner (2014), *Finanzpolitische Konsequenzen direkter Demokratie*, in: Ursula Münch, Eike-Christian Hornig, Uwe Kranenpohl (Hrsg. 2014), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, Nomos: Baden Baden

Feld, Lars P./Kirchgässner, Gebhard (2001), *Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Swiss Municipalities*, in: *Public Choice* 109 (3-4/2001), S.347-370



Abb. 31 Bürgerhaushalt in Capannori (Toskana)

Der Bürgerhaushalt

Steuern, Abgaben und öffentliche Ausgaben sind in Italien jeder Art von Volksabstimmung entzogen. Doch gibt es ein anderes Verfahren der Bürgerbeteiligung an Haushaltsentscheidungen, vor allem auf Gemeindeebene, ohne Volksabstimmung. Der sog. Bürgerhaushalt bietet den Bürgerinnen die Möglichkeit, direkt, dauerhaft und eigenständig an der Gestaltung des Gemeindehaushalts mitzuwirken. In Brasilien und Neuseeland entstanden, wird dieses Verfahren heute in Hunderten von kleineren und größeren Kommunen Europas angewandt. Bekannt ist das Städtchen Grotammare in den Marken, aber auch Großstädte wie Sevilla und Córdoba, Bradford und Darmstadt, sowie Stadtbezirke von Berlin, Rom und Paris wenden den Bürgerhaushalt an. In Südtirol haben bisher nur die Gemeinden Mals und Kurtatsch den Bürgerhaushalt in ihrer Satzung eingeführt.

Der Bürgerhaushalt ist keine bloß einmalige Volksabstimmung oder Umfrage, sondern ein auf Dauer angelegtes, genau geregeltes Verfahren.

In der Regel wird mit dem Bürgerhaushalt zumindest über einen Teil des Haushaltsvoranschlags, meistens über einen Teil der Investitionen des kommenden Jahres mitbestimmt. Dabei werden die Bürger viel genauer als bisher über den Haushaltsvoranschlag in-

formiert, sie können eigene Vorschläge entwickeln und in aufeinander abgestimmten Bürgerversammlungen auch zumindest über einen Teil der Investitionsvorhaben mitreden, die Letztentscheidung trifft der Gemeinderat.

Ist das Verfahren nicht zu aufwändig, wenn gleichzeitig gespart werden muss? Nein, das Verfahren ist im Vergleich zum Zugewinn an demokratischer Mitbestimmungsmöglichkeit nicht besonders aufwändig. Zudem hat es sich gerade bei knapper werdenden Gemeindefinanzen als Vorteil erwiesen, dass Bürgerwissen erschlossen wird, dass Sparmöglichkeiten gemeinsam erörtert und bestehende Verschwendung mithilfe der Bürger aufgezeigt wird. Die bestehenden Bürgerhaushalte erlauben den Bürgern meist nur die Mitwirkung bei einem Teil der Ausgaben ihrer Gemeinde, nämlich den Investitionen.

Auch die Frage der Kompetenz wird immer wieder gestellt: ist der Haushalt nicht zu schwierig für die einfachen Bürger? Nein, in Südtirol haben viele Gemeinden mit breiter Beteiligung der Bevölkerung Leitbilder entwickelt und Schwerpunkte für ihre Entwicklung gesetzt. Konkret werden solche Leitlinien aber, wenn es ums Geld geht, wenn finanzielle Entscheidungen getroffen werden. Der Haushalt ist das in Zahlen geronnene Tätigkeitsprogramm der Gemeindeverwaltung für das kommende Jahr, das in einer modernen Demokratie nicht nur Experten überlassen bleiben kann. Der Bürgerhaushalt übt einen heilsamen Zwang auf die Verwaltung aus, den Haushalt besser zu erklären, Ausgaben genauer zu begründen und motiviert die Bürger, sich aktiv mit diesem Dokument zu befassen.

Zur Vertiefung:

Thomas Benedikter (2013), *Die Gemeindefinanzen mitbestimmen - Der Bürgerhaushalt*, POLITiS Bozen; herunterzuladen von: www.politis.it

15

Auf dem Weg zu mehr direkter Mitbestimmung?

„...es gilt deshalb, das Vertrauen in Politik, Politiker und Institutionen wieder zu festigen, was auch bedeutet, dass die Gestaltung der Gesellschaft nicht in den Händen weniger konzentriert werden darf, sondern die Bürger wieder vermehrt in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.“

Die Koalitionspartner sind sich deshalb einig, dass neue Formen der Partizipation der Bürger auf den Weg gebracht werden müssen und bei größeren Vorhaben die Bürgerinnen vorab eingehend informiert und in den Entscheidungsprozess eingebunden werden müssen.“

Aus dem Koalitionsabkommen SVP-PD für die Legislatur 2013-2018

Der Kerngehalt der Demokratie ist, Macht auf geregelte und faire Weise zuzuteilen, Mehrheitsentscheidungen zu erlauben, Konflikte friedlich zu lösen und das Recht zu gewährleisten, die Regierenden regelmäßig zu bestätigen oder abzuwählen. Sinn der direkten Demokratie ist es, die Regierten über die Wahl von Personen hinaus bei Sachfragen mitentscheiden zu lassen. Somit ist die direkte Demokratie eine zusätzliche Rückkopplungsschleife. Sie bindet die politischen Vertreter enger an die Wahlberechtigten.

Demokratie bedeutet ursprünglich „Herrschaft des Volkes“. Keine moderne Gesellschaft kommt ohne Repräsentanten der Bürgerschaft aus, die frei und geheim mit Parteienpluralismus gewählt werden. Im Vergleich mit anderen politischen Systemen (Diktatur, Monarchie, Oligarchie) wird damit der Anspruch



Abb.32 LH Arno Kompatscher beim Auftakt der Landtags-Workshops zur direkten Demokratie, Dezember 2014

formuliert, dass die Legitimation der Herrschaft durch die Bürger und Bürgerinnen erfolgt, die Macht breiter verteilt wird, die Herrschenden zumindest abgewählt werden können.

Seit der Französischen Revolution hat die Demokratie den Anspruch der Demokratie, die Gleichheit der staatsbürgerlichen Rechte zu wahren. Somit ist ein System zu schaffen, in dem alle Bürgerinnen tendenziell die gleiche Macht und denselben Einfluss auf die politischen Entscheidungen ausüben können, also politisch gleichberechtigt sind. In freien Wahlen und demokratischen Abstimmungen, in freier öffentlicher Debatte mit für allen zugänglichen Informationen sollte sich der gemeinschaftliche oder mehrheitliche Konsens zu den politischen Entscheidungen im Interesse des Gemeinwohls bilden.

Alle Bürger können sich gleichberechtigt einbringen, alle politischen Vertreterinnen sehen sich als verantwortliche Beauftragte des Volkes auf Zeit.

Wir wissen, dass dieses Ideal eines demokratischen Systems gleichberechtigter und gleich mächtiger Bürger und Bürgerinnen nie existierte, weder in den alten Landsgemeinden der Schweiz, noch in den mittelalterlichen Stadtrepubliken Italiens und genauso wenig im demokratischen Ur-Mythos der Polis des alten Athens. Unser demokratisches System postuliert zwar diese demokratischen Grundrechte, löst aber seinen Grundanspruch auf echte Mitwirkung der Bürger an der politischen Willensbildung nicht wirklich ein, abgesehen vom Wahlrecht. So wurde in der Geschichte Südtirols bisher nur drei Mal landesweit abgestimmt. Die Wählerschaft hatten keine Möglichkeit, gegen große Bauvorhaben und andere Großprojekte Volksabstimmungen anzustrengen. Erst 2016 kam es auf Initiative des Landtags zu einer Volksbefragung über den Bozner Flughafen.

Der Klientelismus ist in Südtirol ein bestimmendes Leitmotiv politischen Handelns. Politiker sehen sich vor der „Verpflichtung“ ihre Klientel zu bedienen, das Gemeinwohl ist nachrangig. In Italien haben die regierenden Parteien und Politiker bisher das Möglichste getan, das Heft in der Hand zu behalten und zu vermeiden, bei der konkreten Gestaltungsmacht die Bürger direkt dreinreden zu lassen.

Die Konzentration politischer Macht ist gepaart mit wachsender sozialer Ungleichheit, in Verbindung mit immer ungerechterer Vermögensverteilung und Marktmacht. Auch die Expertokratie nimmt laufend zu: die Politik wird für die Bürger komplizierter und dadurch weniger verständlich. Die Politiker verstecken sich hinter Expertenmeinungen. Gleichzeitig sind Politik und wirtschaftliche Interessengruppen eng verflochten, gerade in Südtirol.

Was bedeutet „mehr Demokratie“ in einer solchen Zeit? Es geht darum, die politische Macht breiter und feiner zu verteilen, die Kontrolle zu stärken, die Initia-

tivmöglichkeiten auszubauen, die Politik näher zu den Bürgern zu bringen, ohne das Prinzip der Repräsentation in Frage zu stellen. Es fehlt nicht an den „richtigen Führungspersonlichkeiten“, sondern es fehlt an Mitbestimmungsmöglichkeiten der einfachen Bürger und Bürgerinnen auf allen Ebenen.

Die direkte Demokratie der Zukunft: Eine Gemeinde gegen Pestizide

In einem Manifest haben die Promotoren der Volksabstimmung für eine pestizidfreie Landwirtschaft in Mals 2014 ihre Vision für eine pestizidfreie Zone festgehalten: es geht um den Schutz der Gesundheit aller, und als Voraussetzung dafür um den fürsorglichen Umgang mit der Umwelt, mit den Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft. Weil sich in ihrer Heimatgemeinde Mals immer mehr der konventionelle Obstbau mit massivem Spritzmitteleinsatz ausbreitet, haben diese Bürger 2014 eine Volksabstimmung angestrengt, die weit über die Landesgrenzen hinaus bekannt geworden ist.

Der Malser Volksentscheid zu den Pestiziden in der Landwirtschaft war ein Novum in mancher Hinsicht. Zum ersten Mal konnten Bürger auf Gemeindeebene über die Einhaltung eines Grundrechts entscheiden, nämlich über ihr Recht auf Gesundheit. Zum ersten Mal wurde eine einführende Volksabstimmung angesagt, also eine Volksinitiative, zum ersten Mal wurde zwei Wochen lang per Briefwahl abgestimmt. Möglich gemacht hatte dies die neue Gemeindegatzung von 2012, angeregt vom jungen SVP-Bürgermeister Veith. Die direkte Demokratie wurde dabei wesentlich ausgebaut, die Satzung wurde Vorbild für andere Gemeinden, die Bürgerbeteiligung ernster nehmen wollen. Die Malser Volksabstimmung zu den Pestiziden in der Landwirtschaft brachte harte Auseinandersetzungen, auch zwischen Bauern, Biobauern und einheimischen Vieh- und Ackerbauern einerseits und neuen Apfel-Plantagenbetreibern andererseits. Nicht nur



Abb. 33 Preis der Stiftung Ilse Waldthaler für Zivilcourage an Hollawint Mals, 2014

Anfeindungen mussten sich die Bürgeraktivisten bieten lassen, sondern auch tätliche Übergriffe. Der Bürgermeister wurde massiv unter Druck gesetzt, ließ sich aber nicht einschüchtern.

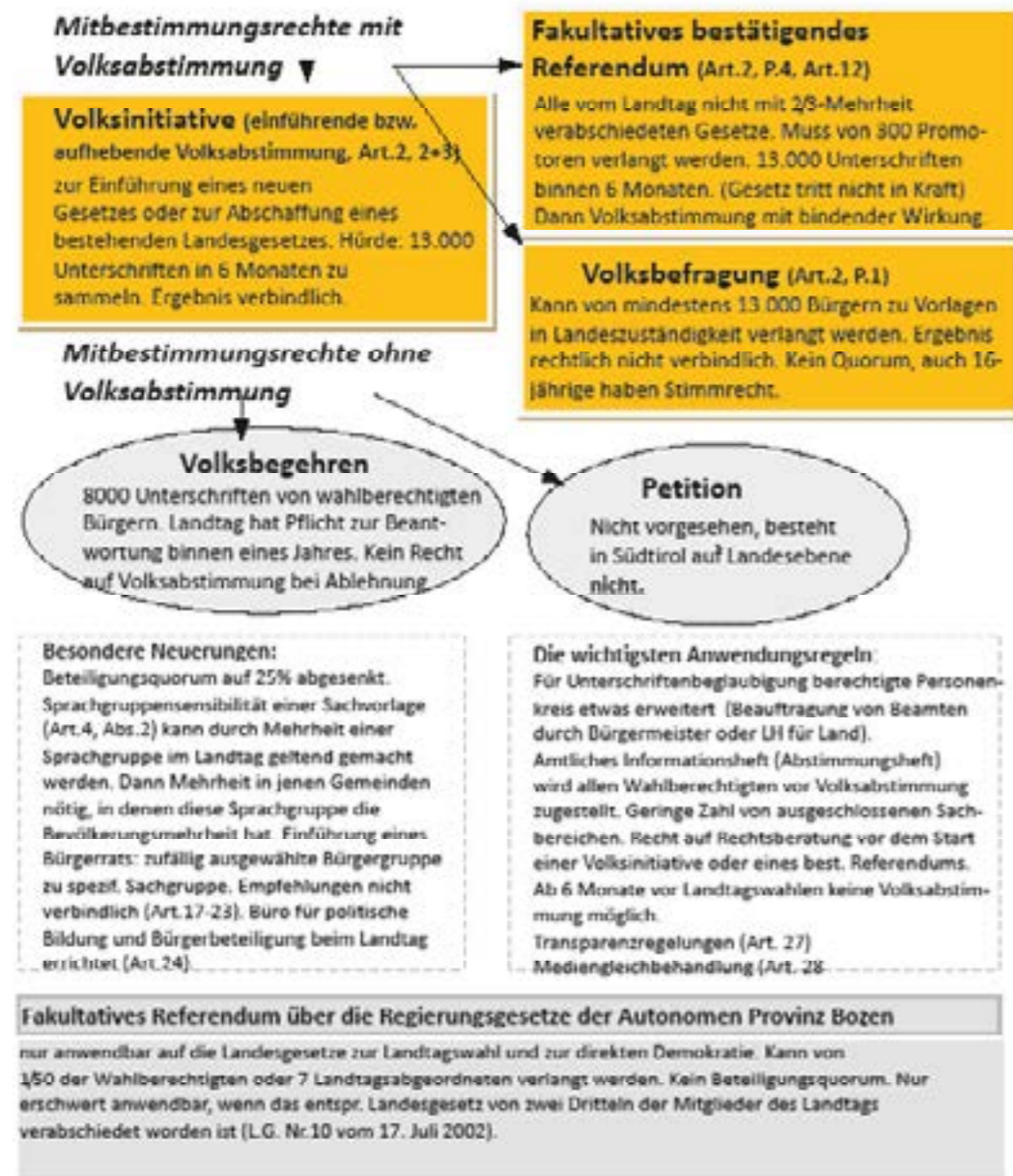
Die Gemeinde erfüllte ihre Informationspflicht mit einem Abstimmungsheft an alle Bürgerinnen, ein Novum für Südtirols Gemeinden. Dann hatten die Malser im August 2014 10 Tage Zeit, um per Briefwahl abzustimmen. Am Ende beteiligten sich 69,22% der Wahlberechtigten an der Abstimmung, also mehr als bei den Gemeinderatswahlen (67%). 75% sagten JA zu einem pestizidfreien Mals.

Doch hatte dieser Durchbruch beim Verfahren ein bitteres Nachspiel: als Bürgermeister Veith im Jänner 2015 über die Umsetzung des Bürgervotums abstimmen ließ, stimmte die Mehrheit der Gemeinderäte dagegen oder enthielt sich, obwohl der Gemeinderat geschlossen für die satzungsmäßige Regel war, dass Volksabstimmungen bindende Wirkung haben müssen. Anscheinend fühlte sich die Mehrheit dieser Räte weder dem Volk noch der Satzung verpflichtet. Kein zufälliges Missgeschick, verlautete von den Promotoren, sondern Ausdruck eines latenten Grundproblems: die Unzuverlässigkeit der politischen Vertreter, die nach einem klaren Votum der Bürger dem Volk in den Rücken fallen.

Aushöhlung des repräsentativen Systems durch die direkte Demokratie?

Mit Demokratie ist heute nicht die Selbstherrschaft des Volkes gemeint. Demokratie in Reinform war auch in der Geschichte kaum jemals verwirklicht. Direkte Demokratie gibt den Bürgern Verfahren in die Hand, auf eine Frage zu antworten, eine Sachfrage unmittelbar zu entscheiden, aber nicht selbst zu herrschen. Dafür geht in der Regel die Initiative von den Bürgern aus. Nicht so sehr eine „Befragung“ des Volkes durch die politischen Vertreter ist gefordert, die Bürger sollen gemeinsam selbst entscheiden können. Dabei braucht es immer eine Gruppe von Promotoren, um eine Initiative, ein Referendum oder ein anderes Verfahren in Gang zu setzen. Mal sind es die gewählten Vertreter, mal Parteien, mal Bürgergruppen. Volksentscheide schließen einen Entscheidungsprozess mit Einbeziehung aller ab, so wie ein Landtagsbeschluss ein Verfahren abschließt. Das Volk entscheidet, aber angestoßen, vorbereitet, begründet und beworben wird das Verfahren durch Minderheiten in der Gesellschaft. Bei einer gut geregelten direkten Demokratie regiert sich das Volk nicht selbst. Es antwortet nur auf Fragen, die Mitbürger gestellt haben: „Die repräsentative Demokratie ist gewissermaßen das Betriebssystem, ohne

Die direkte Mitbestimmung der BürgerInnen in der Landespolitik
 (gemäß Landesgesetz Nr. 22 vom 3.12.2018 „Direkte Demokratie, Partizipation und politische Bildung“)



Grafik 9 Direkte Demokratie in Südtirol heute

das in einer Demokratie nichts läuft. Die direkte Demokratie ist ein zusätzliches Programm, das man installieren kann, das wiederum auf die Funktionsweise des Betriebssystems zurückwirkt, gelegentlich bis hin zu einem „Reset“ (Moeckli, 2013 28).

Die Staatsgewalt beruht in einer Demokratie auf Institutionen und Organen, die von den Wahlberechtigten gewählt werden. Bei direktdemokratischen Verfahren kommt ab und zu ein zusätzliches Entscheidungsverfahren hinzu. Auch in der Schweiz regiert nicht das Volk, sondern überlässt 98-99% der politischen Entscheidungen den gewählten Politikern. Es hat aber ein effizientes und anwendbares Verfahren in der Hand, Politik zu beurteilen und in wichtigen Fragen die Entscheidung an sich zu ziehen. Was ist der „Volkswille“? Nichts anderes als der zu einem bestimmten Zeitpunkt zum Ausdruck kommende Wille der Mehrheit der Abstimmenden, der nach längerer Meinungsbildung ausgedrückt wird. Dabei können die Bürger auch irren, so wie das die Politiker oft tun. Was ein Irrtum ist, beurteilt in der Demokratie nur der souveräne Bürger selbst. Irren können sich Bürger auch bei Wahlentscheidungen. Sie haben sozusagen ein Recht auf Irrtum, und können ihre Entscheidungen bei der nächsten Wahl auch revidieren.

Eine bürgerfreundlich geregelte direkte Demokratie ist keine Utopie. „Auch die direkte Demokratie muss am eigenen Selbstverständnis und an eigenen Idealvorstellungen gemessen werden. Dabei darf aber der Blick für das real Mögliche und für vergleichbare ‚real existierende‘ Demokratien nicht verloren gehen“ (Moeckli 2013, 157). D.h. direktdemokratisch ergänzte Systeme lassen sich messen an repräsentativen Systemen ohne oder mit schlecht geregelten Verfahren, nicht an einer utopischen Staatsordnung. Die Bürger, der Souverän muss selbst entscheiden können, welche direktdemokratischen Verfahren eingeführt und wie sie ausgestaltet werden.

Direkte Demokratie ist auch kein Allheilmittel. In geschichtlicher Perspektive hat sich jedoch erwiesen, dass durch diese Verfahren die Bürger stärker an der

Politik beteiligt, das politische Interesse angeregt, die Politiker besser kontrolliert und die Zufriedenheit der Menschen gefördert werden. Das ist für ein relativ einfaches Set von Verfahren gar kein schlechtes Ergebnis.

Wollen die Südtiroler überhaupt direkte Demokratie?

Auch in Südtirol meinen immer noch viele, man solle die Politik ausschließlich den gewählten Politikern überlassen, denn diese würden dafür bezahlt. Andere meinen, die Politik sei viel zu kompliziert, als dass einfache Bürger überhaupt mitreden können. Wieder andere behaupten, das Ganze koste zu viel, in der Krise könne man sich das nicht leisten. Doch gilt für moderne Demokratien immer noch als Zielvorstellung und als Voraussetzung der „mündige Bürger“. Mündigkeit bedeutet sicher nicht, sämtliche politische Entscheidungen in blindem Vertrauen an die Vertreter oder gar nur an eine Partei zu delegieren und sich selbst für inkompetent zu erklären. Als 2014 ein Riesenskandal um die Politikerrenten und die Selbstbedienung des Großteils der Südtiroler Landtagsabgeordneten ausbrach, verlangten viele Bürger neue Kontrollrechte und Einflussmöglichkeiten der einfachen Wähler. Tatsächlich hätte mehr Transparenz und das bestätigende Referendum einen solchen Skandal gar nicht entstehen lassen, denn die vom Regionalrat verabschiedete „Lösung“ hätte in einem bestätigenden Referendum kaum Bestand gehabt.

„Wird dann nicht laufend über alles Mögliche abgestimmt, was die Menschen auf Dauer überfordert?“ wenden viele Mitbürger ein. Das hängt ganz von den Bürgern und den gefühlten Problemlagen ab. Die Nachfrage nach direkter Demokratie und die Nutzung der direkten Demokratie haben in die Schweiz in den letzten Jahren sogar noch zugenommen. In Südtirol ist diese Nachfrage auf Gemeindeebene sehr spärlich, auf Landesebene fast inexistent (von 1948 bis 2018 nur drei landesweite Abstimmungen). Das liegt nicht am Mangel an Themen, sondern an nicht vorhandenen Rechten oder schlecht geregelten Verfahren.

Wenn die Menschen wissen, dass direktdemokratische Instrumente zur Verfügung stehen, werden sie sie auch nutzen. Diese Nutzung wird wie anderswo zu einer neuen Qualität der demokratischen Mitbestimmung führen.

Weg von der Zuschauer- und reinen Parteidemokratie, hin zur Mitmach- und Bürgerdemokratie

Nur wählen reicht nicht; alles zu delegieren ist zu gefährlich. Im Zweifelsfalle selbst entscheiden und sich selbst neue Regeln gegen zu können, gibt mehr Sicherheit und macht die Bürgerschaft selbstverantwortlicher. Eine zeitgemäße Demokratie muss den Bürgern ausreichende Möglichkeiten der Mitsprache und Mitbestimmung eröffnen. Die repräsentative Demokratie mit bloßer Parteienherrschaft reicht nicht aus, aber eine schlecht geregelte direkte Demokratie auch nicht, wie in Italien auf allen Ebenen der Fall. Die direkte De-

mokratie schafft zusätzliche Zugangskanäle zur politischen Agenda. Allerdings muss sie gut geregelt sein, Beteiligung fördern und nicht behindern.

In Südtirol ist der Wille zur demokratischen Mitgestaltung vorhanden: darin kommt auch die Bindung der Menschen zu ihrer Heimat zum Ausdruck. Je mehr Bindung, desto höher der Sinn für Verantwortung. Verantwortungsbewusstsein der Bürger für das Wohl des Ganzen entfaltet sich dann, wenn Bürger verstärkt direkt mitwirken können. Wer mehr Demokratie will, muss den Bürgern mehr praktikable Wege zur Mitbestimmung verschaffen. Die relativ einfachen Verfahren „Volksinitiative“ und „Referendum“ können das, siehe das Beispiel Schweiz seit 140 Jahren. Mit mehr direkter Demokratie können Bürgerinnen sachbezogen mehr mitbestimmen. Wenn Bürgerbeteiligung nicht mehr nur eine hohle Phrase bleiben soll, dann müssen diese Rechte und Verfahren ausgebaut werden. Das ist keine Aushöhlung des Parlamentarismus, sondern stärkt die Demokratie als Ganzes.

Kleines Lexikon der direkten Demokratie

Die direkte Demokratie ist in Italien, Deutschland und der Schweiz nicht nur unterschiedlich geregelt, sondern wird zum Teil auch begrifflich verschieden bezeichnet. Dies kann in der Südtiroler Situation, die mit dem deutsch- und italienischsprachigen Raum in Austausch steht, zu Missverständnissen führen. Internationale Institute für direkte Demokratie sind deshalb bemüht, einen Standard allgemeiner Bezeichnungen zu schaffen.

Da die Schweiz sowohl die längste Tradition als auch die überzeugendsten Lösungen für die direkte Demokratie vorweisen kann, wird international in der Regel auf die Schweizer Ausdrücke Bezug genommen. Das „IRI Europe“ und der Dachverband Democracy International verwenden eine international weitgehend akzeptierte Terminologie. Auch das deutsche Jahrbuch für direkte Demokratie (Nomos Verlag) hält sich daran. Um die Kohärenz und Logik des Systems zu wahren, hat es sich als zweckmäßig erwiesen, die in Italien und Südtirol geltenden bzw. angestrebten Instrumente gemäß dieser Terminologie zu benennen (in der italienischen Version ergänzt mit den offiziellen italienischen Bezeichnungen).

In Italien können die Bürger keine Volksinitiative in diesem Sinne einleiten, sondern bloß dem Parlament ein *Volksbegehren* vorlegen. In Italien (und Südtirol) wird die Volksinitiative auch „einführende“ oder „beschließende Volksabstimmung“ genannt (*referendum propositivo*).

Referendum

Vom lateinischen „referire“ (etwas hinterbringen, jemandem Bericht erstatten). International und im deutschen Sprachraum wird die Hauptunterscheidung zwischen Initiative und Referendum getroffen. Dabei ist „Referendum“ nicht die Volksabstimmung selbst, sondern das Recht der Bürger, eine noch nicht in Kraft getretene Norm (Beschluss des Parlament, Landtags oder Gemeinderats) einer Volksabstimmung zu unterwerfen. Der Vorgang der Abstimmung selbst wird als *Volksabstimmung* (manchmal auch *Volksentscheid*) bezeichnet.

Im Italienischen hingegen wird das Wort Referendum für jede Art von Volksabstimmung auf jeder Ebene (Gemeinde, Land/Region, Staat) verwendet. In Italien gibt es drei verschiedene Arten von Referendum: das abschaffende (*abrogative R.*), das befragende (konsultative R.=*Volksbefragung*) und das einführend-beschließende Referendum (*propositives R.=Volksinitiative*). Beim abrogativen und propositiven Referendum handelt es sich eigentlich immer um eine Volksinitiative,

Volksinitiative

Die Volksinitiative ist zusammen mit dem *Referendum* die wesentliche Säule des Instruments der direkten Demokratie. Sie bietet den Bürgern die Möglichkeit, ein Parlament oder einen Landtag mit einem bestimmten Thema zu befassen. Mit einer bestimmten Mindestzahl an Unterschriften können aus der Mitte der Bevölkerung heraus Vorschläge an die politische Vertretung gemacht werden und anschließend, bei Ablehnung durch die Vertretung, zur Volksabstimmung gebracht werden. In der Schweiz z.B. können 100.000 Bürgerinnen (entspricht rund 2,2% der Wahlberechtigten) eine Änderung oder Aufhebung fast aller Artikel der Bundesverfassung oder die Einführung eines neuen Verfassungsartikels verlangen. Zunächst muss das Parlament darüber entscheiden. Lehnt es die Volksinitiative ab, können die Antragsteller eine *Volksabstimmung* erwirken. Wenn das Parlament den begehrten Gesetzentwurf selbst beschließt (Selbsteintrittsrecht des Parlaments), findet keine Volksabstimmung mehr statt.

weil es immer Bürger sind, die vorschlagen, ein Gesetz abzuschaffen oder einzuführen.

In weiter entwickelten Systemen mit direkter Demokratie wird nur zwischen Volksinitiative und (bestätigendem) Referendum unterschieden.

In der Schweiz unterscheidet man zwischen fakultativem und obligatorischem Referendum.

Das **fakultative** (freigestellte, wahlfreie) Referendum erlaubt es den Bürgerinnen, eine Regelung des Parlamentes vor seinem Inkrafttreten vor das Volk zu bringen. In der Schweiz sind auf Bundesebene 50.000 Unterschriften für die Einleitung eines Referendums erforderlich.

Das **obligatorische** Referendum wird bei wichtigen Normen (Verfassungsänderungen) von Amts wegen eingeleitet.

Abrogatives Referendum

Wörtlich: abschaffende (oder aufhebende) Volksabstimmung. In Italien gibt es keine echte Volksinitiative im internationalen Sinn, sondern nur das abrogative Referendum (*abrogare* = abschaffen, streichen), mit welchem mindestens 500.000 Bürgerinnen eine Volksabstimmung zur Abschaffung eines bereits in Kraft befindlichen Gesetzes oder einzelner Artikel daraus verlangen können. Das Ergebnis ist für die politischen Institutionen bindend. Im Kern ist dieses Volksrecht nichts anderes als eine vom Volk eingeleitete Volksinitiative zur Änderung einer bestehenden Norm, nämlich (nur) ihrer Streichung.

Volksbegehren

Beim *Volksbegehren* können in Italien mindestens 50.000 Wahlberechtigte dem Parlament einen Gesetzesvorschlag (*proposta di legge di iniziativa popolare*) vorlegen. Der Vorschlag wird von beiden Kammern geprüft, angenommen oder abgelehnt. Dann ist die Prozedur abgeschlossen, ohne Recht der Bürgerinnen auf eine Volksabstimmung.

In Südtirol kann ein solches Volksbegehren ohne Recht auf nachfolgende Volksabstimmung mit 2.000 Unterschriften an den Landtag gerichtet werden. Dieser ist verpflichtet, sich mit dem Antrag oder dem Gesetzentwurf zu befassen.

Er kann ihn unverändert oder abgeändert annehmen oder einen eigenen erarbeiten. Eine Volksabstimmung ist nicht vorgesehen. Mit Anträgen auf Volksinitiative bzw. aufs Referendum hingegen verlangen Stimmberechtigte immer eine Volksabstimmung, es sei denn das Parlament oder der Landtag geht auf den Vorschlag der Bürger ein und nimmt den Vorschlag an.

Volksabstimmung/Volksentscheid

Sowohl bei einem *Referendumsantrag* (bezüglich eines Parlamentsbeschlusses) als auch bei einer *Volksinitiative*, die die nötigen Unterstützungsunterschriften erzielen konnte, wird über den Sachverhalt im Rahmen einer Volksabstimmung durch die gesamte Wählerschaft endgültig entschieden. Ausnahme: das Parlament nimmt den Vorschlag in der Substanz an. Es kann aber auch einen eigenen Alternativvorschlag mit zur Abstimmung vorlegen, die sogenannte *Konkurrenzvorlage*. Bei Volksabstimmungen gilt das Prinzip „Die Mehrheit entscheidet“, oft unter der Bedingung der Einhaltung eines *Beteiligungsquorums*. Die Volksabstimmung wird manchmal (vor allem in Deutschland) auch *Volksentscheid* genannt.

Volksbefragung

Die beratende Volksbefragung (*referendum consultivo*) kann zu allen Vorlagen, die in die Zuständigkeit des Landtags oder der Landesregierung fallen, beantragt werden oder auch vom Landtag oder Gemeinderat selbst eingeleitet werden. Das Ergebnis einer solchen Abstimmung ist für die gewählten politischen Organe nicht rechtlich bindend.

Unterschriftensammlung

Unterschriften müssen immer dann gesammelt werden, wenn Bürgerinnen eine Initiative oder ein Referendum einleiten wollen, um den notwendigen Mindestkonsens der wahlberechtigten Bevölkerung zu beweisen. In der Schweiz kann die Unterschriftensammlung auf verschiedene Arten erfolgen: entweder an Unterschriftenständen auf der Straße, mit Unterschriftenkarten, die jedem wahlberechtigten Bürger per Post zugesandt werden, oder mit Unterschriftenbögen, die an verschiedenen Orten aufliegen, mit beiliegender Bitte, sie auszufüllen und per Post an die Promotoren zurückzusenden.

In Italien ist bei jeder Unterschrift die Anwesenheit eines Notars, Gemeindebeamten oder einer anderen Amtsperson zur Beglaubigung nötig, was die Sammlung der Unterschriften durch die Bürgerkomitees ganz wesentlich erschwert.

Quorum

Quorum hat die Bedeutung von „Mindestzahl“. Man unterscheidet zwischen *Unterschriftenquorum* und *Abstimmungsquorum*, bei letzterem zwischen *Beteiligungs-* und *Zustimmungsquorum*.

Unterschriftenquorum

bezeichnet die Anzahl der Bürger, die ein Volksbegehren oder einen Antrag auf Volksabstimmung unterstützen müssen. So beträgt z.B. in Italien das Unterschriftenquorum 500.000 für ein „nationales Referendum“ und 50.000 für ein Volksbegehren (ohne Volksabstimmung). In Bayern beträgt das Unterschriftenquorum für einen Volksentscheid 10% der Wahlberechtigten (ca. 900.000). In der Schweiz beträgt das Unterschriftenquorum für die Volksinitiative lediglich 2,2% (derzeit rund 100.000) bei einer Sammelfrist von 18 Monaten. *Abstimmungsquoren* sind das *Beteiligungs-* und *Zustimmungsquorum*.

Beteiligungsquorum

legt die Mindestbeteiligung der Wahlberechtigten für Volksabstimmungen fest. Ein Volksentscheid ist demgemäß nur dann gültig, wenn ein vorgeschriebener Prozentsatz aller Wahlberechtigten sich beteiligt (*Beteiligungsquorum*). In Italien ist für Volksabstimmungen i.d.R. ein Beteiligungsquorum von 50% vorgeschrieben. Anders als bei den Wahlen entscheiden dann nicht mehr nur jene Bürgerinnen über den Erfolg einer Abstimmung, die zu den Urnen gehen, sondern auch jene, die den Urnen aus verschiedensten Gründen fern bleiben. Derartige Quoren leisten Boykottkampagnen Vorschub, wie es in Italien bereits sehr oft der Fall war.

Die Schweiz, die USA und zahlreiche andere Länder hingegen kennen keine Beteiligungsquoren. Dort sind Volksentscheide und Wahlen in dieser Hinsicht gleichgestellt.

Zustimmungsquorum

bewirkt bei Volksabstimmungen, dass die Entscheidung nur dann Rechtskraft erlangt, wenn ein festgelegter Mindestprozentsatz (25, 30 oder gar 50%) an Zustimmung aller Wahlberechtigten (also nicht nur der an der Abstimmung teilnehmenden) erreicht wird.

Dadurch können auch solche Vorschläge scheitern, die bei der Abstimmung zwar die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhalten, aber wegen geringer Beteiligung das Zustimmungsquorum nicht erreichen. Dieses bewirkt de facto, dass jede Wahlenthaltung als Nein-Stimme gewertet wird. In der Schweiz gibt es weder Beteiligungsquoren noch Zustimmungsquoren. Wer abstimmt, entscheidet. In Südtirol gibt es Zustimmungsquoren nur in ganz wenigen Gemeinden (z.B. in Brixen).

Konkurrenzvorlage/Gegenvorschlag

Oftmals kann das Parlament im Verfahren einer *Volksinitiative* einen eigenen alternativen Vorschlag zur Volksabstimmung bringen. Die Bürger haben dann mehrere Alternativen: sie können entweder dem Volksbegehrensvorschlag oder der Konkurrenzvorlage der politischen Vertretung zustimmen oder beide Vorlagen ablehnen. Das Kompromisspotenzial der direkten Demokratie zwischen den Promotoren und dem Parlament bzw. dem Landtag ist sehr groß.

Plebiszit

Das Plebiszit ist eine Volksbefragung, die „von oben“, also vom Präsidenten oder einem anderen politischen Machttträger, angesetzt wird. Ein Plebiszit kann verbindlichen oder unverbindlichen Charakter haben. Das Plebiszit wird z.B. in Diktaturen - meist unter Verletzung des geheimen, freien und gleichen Wahlrechts - als Machtinstrument eingesetzt, um nach außen hin einen scheinbaren Konsens der Bevölkerung zu demonstrieren. Es handelt sich um eine negative Form der direkten Demokratie, da sie lediglich dazu dient, die Verantwortung für eine Entscheidung scheinbar von den Politikern aufs Volk abzuschieben. Deshalb ist es demagogisch, heute in Zusammenhang mit dem Ausbau der direkten Demokratie immer noch von „plebiszitären Elementen“ zu sprechen. Volksabstimmungen dienen der Bevölkerung, Plebiszite dienen den Mächtigen.

Obligatorisch nennt man ein Referendum, wenn es zu bestimmten Beschlüssen der politischen Vertretung zwingend vom Gesetz vorgeschrieben ist. In vielen demokratischen Staaten muss jede Verfassungsänderung dem Volk vorgelegt werden. In Deutschland gilt das für die Bundesländer Bayern und Hessen.

In Italien ist ein solches Referendum bei Verfassungsänderungen dann erforderlich, wenn das Parlament diese Änderungen nicht mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen hat und innerhalb von drei Monaten von einem Fünftel der Mitglieder einer Kammer, von fünf Regionalräten oder 500.000 Wählern verlangt wird. In-

sofern handelt es sich um ein *fakultatives bestätigendes Verfassungsreferendum*.

Petition

ist das Recht einzelner Bürger, sich mit einem Anliegen (das nicht als Gesetz ausformuliert ist), an den Gesetzgeber (z.B. an den Landtag oder an den Bürgermeister) zur Ergreifung von gesetzlichen Maßnahmen im Interesse der Bevölkerung zu wenden. Die Bürgerinnen haben das Recht, binnen einer vorgegebenen Frist eine Antwort seitens des öffentlichen Adressaten zu erhalten. Wird das Anliegen von mehreren Personen unterstützt, so spricht man von einer Sammelpetition. Alle in Südtirol ansässigen Staatsbürger und Angehörigen von EU-Mitgliedsländern haben dieses Recht, beim Landtag und der Landesregierung eine solche Petition einzubringen.

Negativkatalog

ist die Liste der politischen Sachbereiche, die von einer Volksabstimmung ausgeschlossen sind. Bei diesem Thementauschluss handelt es sich i.d.R. um Angelegenheiten, die mit Steuern und Abgaben zusammenhängen, oder auch um Rechte von strukturellen Minderheiten, die auch verfassungs- oder autonomierechtlich geschützt sind. Ein Negativkatalog (oder „Ausschlusskatalog“) wird gesetzlich festgelegt, da man der Bevölkerung nicht zutraut, mit bestimmten Bereichen verantwortungsvoll umzugehen (z.B. Haushaltsgesetze, internationale Verträge, Grundrechtsfragen und außenpolitische Fragen). Von Volksabstimmungen ausgeschlossene politische Sachbereiche werden auch als „nicht referendumsfähig“ bezeichnet.

Promotorenkomitee

Festgesetzte Zahl von Bürgerinnen, die einen Antrag auf Volksbegehren bzw. Volksinitiative und Referendum einbringen. Der zahlenmäßige Mindestumfang eines solchen Komitees wird in einigen gesetzlichen Regelungen vorgeschrieben.

E-Administration

ist der Überbegriff für alle elektronisch abgewickelten Tätigkeiten von Regierung und öffentlichen Behörden. Dazu gehören Behördengänge, die *online* erledigt werden können, z.B. Gesuche und Steuererklärungen etc., aber auch einfache Informationen für die Kunden.

E-Demokratie

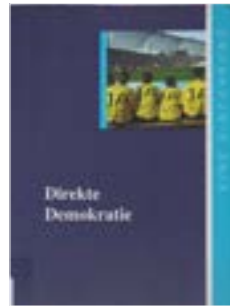
umfasst sowohl die direkte als auch die indirekte Bürgerbeteiligung, also direktdemokratische, deliberative Verfahren und Wahlen, die über das Internet abgewickelt werden. Extrem weit ausgelegt, kann man darunter eine Demokratie verstehen, in der fast alle Entscheidungen von einem virtuellen Parlament getroffen werden, an dem alle Bürgerinnen von ihren Computern aus teilnehmen.

E-Partizipation

ist die Bürgerbeteiligung an den verschiedensten Verfahren übers Internet, wie z.B. Online-Petitionen, Unterschriftensammlung, Erhebungen und Befragungen, also jede Form der informellen Einbindung der Bevölkerung in die politische Diskussion und Entscheidungsfindung.

Weiterführende Literatur

Da sich diese Publikation an ein breites Publikum wendet, werden hier nur Bücher mit einführungsfähigem Charakter angeführt.



Peter Massing (Hg.), **Direkte Demokratie – Eine Einführung**, Wochenschau Verlag, Schwalbach/Ts. 2005

Theoretische Grundlagen, Praxiserfahrungen und praktische Probleme direktdemokratischer Verfahren, vor allem bezogen auf die Situation in Deutschland, aber auch Beiträge zur Schweiz und zur direkten Demokratie auf europäischer Ebene.



G. Kirchgässner, Lars Feld, M.R. Savioz, **Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig.** Helbing&Lichthahn, Verlag Vahlen, München 1999

Dieses Standardwerk geht differenziert auf die Frage ein, ob und wie die direkte Demokratie in der Schweiz ausgebaut werden soll. Reformvorschläge werden auf dem Hintergrund der Schweiz, der USA, aber auch der Weimarer Republik diskutiert. Es wird gezeigt, dass die Erfahrungen in der Praxis eher für als gegen die direkte Demokratie sprechen. Im Vergleich zu rein repräsentativen Systemen führt sie im Durchschnitt zu ökonomisch wie politisch effizienteren Lösungen.



Thomas Benedikter/Paolo Michelotto, **Die Gemeindepolitik mitgestalten – Ein Leitfaden**, POLITIS, Bozen 2014.

Die Publikation bietet einen Überblick über Verfahren der Bürgerbeteiligung, die in Südtirol und in manchen Nachbarregionen schon angewandt werden sowie andere innovative Verfahren, die in Südtirol eingeführt werden könnten. Die deliberative (nicht entscheidende) und die direkte Demokratie (Volksabstimmungen) werden bezogen auf die Gemeinden zusammen behandelt. Bei den meisten Verfahren wird auch in Form von Artikeln der Satzung ein Vorschlag für die rechtliche Neuregelung im Rahmen der Gemeindegliederung angeführt.



Thomas Benedikter (Hg.), **Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie – Bürger und Bürgerinnen reden mit**, POLITIS-SBZ, Bozen 2014.

Diese Publikation sammelt die Beiträge von rund 30 Experten, die an dem Bildungsprojekt „Die Reform der Südtirol-Autonomie – Bürgerinnen und Bürger reden mit“ 2013/14 mitgewirkt haben. Ziel des Projektes war es, mehr Interesse an der Autonomiereform zu wecken, im Dialog mit Fachleuten einzelne Problembereiche zu vertiefen und den Austausch zwischen Bürgern verschiedener Sprachgruppen zu fördern.

Beziehbar über info@politis.it

Silvano Moeckli, **Kompaktwissen Direkte Demokratie**,

Rüegger Verlag, Zürich/Chur 2013, 167 S.

Der in St. Gallen lehrende Politikwissenschaftler ist ein ausgewiesener Kenner der direkten Demokratie. Von ihm stammt auch das Standardwerk „Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich“. In diesem Werk werden Ursprünge, Einrichtungen und Verfahren der direkten Demokratie sehr verständlich und klar erläutert. Analog zu einem Mannschaftsspiel werden Spielfelder und Spielregeln, Akteure und Spielverlauf erläutert. Zahlreiche aktuelle Beispiele, Abbildungen und Tabellen verdichten den Stoff.



Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun, **Handbuch zur direkten Demokratie in der Schweiz und weltweit**, Initiative&Referendum Institute Europe (Hg.), 2008

Das Handbuch bietet Informationen zu Initiativen, Referenden und Volksabstimmungen als Bestandteile der modernen repräsentativen Demokratie, Merkblätter mit Fakten, Zahlen und Quellen, ein Glossar sowie einen Überblick über die direkte Demokratie als „globale Herausforderung“. Das Buch ist auch auf Englisch und Italienisch erhältlich und kann von www.iri-europe.org heruntergeladen werden.



Thomas Benedikter, **Più potere ai cittadini – Introduzione ai diritti referendari e alla democrazia diretta**, POLITIS, Bozen 2014

Das nur auf Italienisch erschienene Werk ist eine umfassende Einführung in die direkte Demokratie: „Eine hervorragende Grundlage für die Kenntnis und vergleichende Analyse, für Information und Orientierung nicht nur für öffentliche Meinungsmacher, sondern auch für künftige Gesetzgeber und Verfassungsreformer. Es ist kein Pamphlet im Stil einer Predigt, sondern ein organisch aufgebautes Werk, das sich mit wichtigen rechtlichen, politischen, verfahrenstechnischen Aspekten der direkten Demokratie befasst“, schreibt Marco Boato in seinem Vorwort.



Leonello Zaquini, **La democrazia diretta vista da vicino**, Mimesis 2015

Ein vor 20 Jahren in die Schweiz (Kanton Waadt) ausgewandeter Ingenieur aus Bergamo erlebt die Schweizer Politik vor Ort, auch als Gemeinderat in seinem Wohnort. Am meisten beeindruckt ihn die direkte Demokratie und die politische Kultur der Schweizer insgesamt. Sehr anschaulich geht Zaquini auf Geschichte, Eigenarten, Regeln und Wirkungen der direkten Demokratie in der Schweiz ein.



Michael Weiß, **Die direkte Demokratie**, Reihe 1x1 der Politik, Bd.6, Verlag Holzhausen 2010, 103 S.

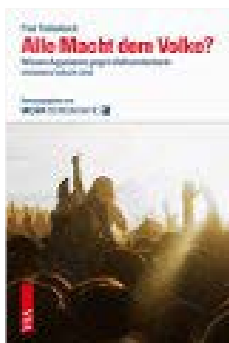
Direkte Demokratie in Pocketformat kurz und bündig erläutert, bezogen auf die Regelungen in Österreich, und zwar auf Bundesebene, in den Bundesländern und auf Gemeindeebene. Außerdem ein Kapitel zu direkter Demokratie und den Medien und zu den „informellen Spielarten der direkten Demokratie“.





Andreas Kost, **Direkte Demokratie. Lehrbuch.** Reihe „Elemente der Politik“, Springer 2013 Wiesbaden.

Dieses Studienbuch bietet eine knappe und systematische Einführung in alle wichtigen Aspekte der direkten Demokratie, bezogen vor allem auf Deutschland, aber auch auf die internationale Ebene (z.B. in der Europäischen Union). In Deutschland gibt es Volksabstimmungsrechte nur auf kommunaler und Länderebene.



Paul Tiefenbach, **Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind.** Mehr Demokratie e.V. (Hg.), VSA Hamburg 2013.

Wie direkte Demokratie funktionieren kann, wenn man ihre Fallstricke vermeidet, wird hier gekonnt dargelegt, und wie Volksentscheide Politik- und Parteienverdrossenheit mindern können. Tiefenbach, bekannt für seine fundierten Argumentationspapiere auf www.mehr-demokratie.de, schöpft aus den Erfahrungen aus Ländern, in welchen seit über 100 Jahren Volksabstimmungen stattfinden. Eine der besten Publikationen über direkte Demokratie auf dem Markt.



Verhulst, Jos/Nijboer, Arjen, **Direkte Demokratie. Fakten, Argumente, Erfahrungen.** Democracy International 2007, URL: www.democracy-international.org/book-direkt-democracy.html Ein Standardwerk mit allen Grundlagen zur direkten Demokratie. In deutscher und italienischer Sprache verfügbar (www.paolo-michelotto.it).

Thomas Benedikter, **Democrazia diretta in Svizzera**, Edizioni SI, 2019
Die Schweiz ist das „Mutterland“ der direkten Demokratie, wo sie seit gut 170 Jahren auf allen Ebenen praktiziert wird und die repräsentative Demokratie wirkungsvoll ergänzt. Mit der Volksinitiative und mit dem bestätigenden Referendum haben die Eidgenossen die wichtigsten Instrumente tatsächlicher Mitbestimmung bei politischen Entscheidungen in der Hand und nutzen diese regelmäßig an 4 Abstimmungssonntagen im Jahr. Das Werk bietet einen Überblick über die Regelung der direkten Demokratie mit einem Vorwort von Andi Gross. Im Buchhandel.



Thomas Benedikter, **Più democrazia per l'Europa – La nuova iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica**, ARCA edizioni, 2010

Der Lissabon-Vertrag der EU von 2007 kann auf dem Weg zur Demokratisierung der EU nur eine Zwischentappe sein. Das Buch erläutert die bestehende „Europäische Bürgerinitiative“, geht dann auf die Mitbestimmungsrechte ein, die die EU-Bürger wirklich brauchen. Zudem bedarf die EU einer Reform ihrer institutionellen Architektur, um demokratischer zu werden. Kein utopischer Wurf, sondern ein konkret machbares Reformprojekt für mehr direkte Mitbestimmung der Bürgerinnen in der EU. Auf: www.politis.it



Thomas Benedikter, **Der Bürgerhaushalt. Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen – Eine Einführung**, POLITIS, 2013

Die öffentlichen Finanzen, Steuern und Abgaben sind in Italien der direkten Mitbestimmung der Bürgerschaft in Form von Volksabstimmungen entzogen. Doch kommen alternative Formen der Mitwirkung der Bürger an den öffentlichen Ausgaben, vor allem in der eigenen Gemeinde, in Frage, wie z.B. der Bürgerhaushalt. Dieser wird in über 300 Kommunen Europas schon mit Erfolg angewandt, auch zwei Südtiroler Gemeinden haben ihn eingeführt. Eine POLITIS-Publikation erläutert in kompakter Form auf Sinn und Zweck, Formen und Verfahrensabläufe des Bürgerhaushalts. Auf: www.politis.it



Thomas Benedikter, **Più potere ai cittadini? Il fascino indiscreto della democrazia diretta**, MIMESIS Editore 2018

Das Buch bietet einen vollständigen Überblick über die direkte Demokratie, ausgehend von Geschichte und Grundgedanken, über seine heutige Anwendungspraxis mit Vor- und Nachteilen bis hin zu den Zukunftsperspektiven. Das Vorwort stammt vom ehem. Minister für direkte Demokratie Riccardo Fraccaro. Im Buchhandel.



Frank Rehmet, Neelke Wagner, Tim Willy Weber, **Volksabstimmungen in Europa – Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich**, Verlag Barbara Budrich, 2019

Dieses übersichtliche Nachschlagewerk führt in die vielfältigen Instrumente und Verfahren von Volksabstimmungen in Europa ein. Eingangs werden eine einheitliche Terminologie und Qualitätskriterien für direkte Demokratie bestimmt und erläutert. Im Hauptteil des Buches werden die Regelungen und die Praxis von 43 europäischen Staaten untersucht und verglichen. Die abschließende Analyse zeigt auf, welche Verfahrenselemente notwendig sind, damit direkte Demokratie gut funktionieren kann.



Internetseiten

Alle bisherigen Referenden der Welt: www.sudd.ch
Allgemeines zur direkten Demokratie in der Schweiz: <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home.html>
Allgemeine Informationen zur Politik der Schweiz: www.swissworld.org
Aktuelle Informationen zur Schweiz: www.swissinfo.ch
Andi Gross, Politiker und Direkte-Demokratie-Experte: www.andigross.ch
Zentrum für direkte Demokratie, Schweiz: www.zdaarau.ch
Die aktuellen Abstimmungen in der Schweiz: <http://www.admin.ch/aktuell/abstimmung/index.html?lang=dt>
People to Power, Online-Zeitung für direkte Demokratie: www.people2power.org
Initiative and Referendum Institute Europe: www.iri-europe.org
Democracy International: www.democracy-international.org
Der Navigator zur direkten Demokratie: <http://direct-democracy-navigator.org>
International Institute for Democracy and Electoral Assistance: www.idea.int
Initiative & Referendum Institute der Univ. Southern California <http://www.iandrinstitute.org>
Observatorium zur Demokratie weltweit: <http://www.freedomhouse.org>
Globale Gemeinschaft von Demokratieforschern und Aktivisten: www.participedia.net
Europäische Charta zur aktiven Bürgerschaft: www.activecitizenship.net
Mehr Demokratie Deutschland: www.mehr-demokratie.de
Mehr Demokratie Österreich: www.mehr-demokratie.at
Initiative für mehr Demokratie Südtirol: www.dirdemdi.org
Das Südtiroler „Netzwerk für Partizipation“: <http://rete.demos20.org/141.html>
Südtiroler Stiftung für Zivilcourage: www.zivilcourage.it
Deutsches Portal für Bürgerhaushalte: www.buergerhaushalt.de
Wegweiser Bürgergesellschaft (deliberative Demokratie): www.buergergesellschaft.de
Österreichisches Portal für Bürgerbeteiligung: www.partizipation.at
Die Bundeszentrale für politische Bildung: www.bpb.de
Das Büro für Zukunftsfragen der Vorarlberger Landesregierung: www.vorarlberg.at/zukunft
Paolo Michelottos Blog: www.paolomichelotto.it
Più democrazia per il Trentino: www.piudemocraziaintrentino.org
Iniziativa popolare “Quorum zero”: www.quorumzeropiudemocrazia.it

Publikationen, die kostenlos von <http://www.paolomichelotto.it> heruntergeladen werden können:

- Verhulst/Nijeboer, *Democrazia diretta*, 2011
- Kaufmann, Buechi, Braun, *Guida alla Democrazia Diretta 2010*, IRI Europe 2010
- Paolo Michelotto, *Democrazia dei Cittadini*, Troll Libri 2009
- Thomas Benedikter, *Più democrazia per l'Europa*, ARCA edizioni 2010
- Thomas Benedikter, *Il bilancio partecipativo*, ARCA edizioni 2013
- A.A.V.V. - *Vivere meglio con più democrazia – 2011*
- Thomas Benedikter, *Più potere ai cittadini - Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, POLITiS, 2014
- Paolo Ronchi, *Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America*, 2009
- International IDEA, *Handbook Direct Democracy*, 2008.
- Thomas Benedikter/Paolo Michelotto, *Più democrazia nella politica comunale*, POLITiS 2014

Weitere Quellen für die vorliegende Publikation

Frey Bruno S., Frey Marti Claudia (2010), *Glück – Die Sicht der Ökonomie* (Vol.13), Zürich Rüegger.
Silvano Möckli (1999), *Direkte Demokratie - Ein Internationaler Vergleich*, St. Gallen
Silvano Moeckli (2013), *Kompaktwissen Direkte Demokratie*, Zürich: Ruegger Verlag
Andreas Gross (2002), *Länderindex zur Volksgesetzgebung*, IRI Europe
Serdült Uwe, Welp Janina (2012), *Direct Democracy Upside Down*. Taiwan Journal of Democracy, No.1, 8, 69-92
Vatter, Adrian (2002), *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen* (Vol. 159). Opladen: Leske+Budrich
Ursula Münch, Eike-Christian Hornig, Uwe Kranenpohl (Hrsg. 2014), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, Nomos: Baden Baden
Michael Forcher (2000), *Tirols Geschichte in Wort und Bild*, Haymon Verlag, Innsbruck
Mehr Demokratie e.V. (2014), *kurz&bündig – Mehr Demokratie – Die Grundlagen*. URL: www.mehr-demokratie.de
Direkte-Demokratie-Navigator. Ein gemeinsames Projekt des IRI-Instituts Europa und von democracy international. Es lotst durch die Direkte Demokratie-Regelungen weltweit und bildet eine Plattform für Austausch und Zusammenarbeit. Gleichzeitig fördert dieses *tool* die Herausbildung einer gemeinsamen Typologie und Terminologie bei den Beteiligungsrechten: <http://direct-democracy-navigator.org>
Thomas Benedikter, *Più potere ai cittadini? Il fascino indiscreto della democrazia diretta*. MIMESIS 2018
Thomas Benedikter, *Democrazia diretta in Svizzera*, Edizioni SI 2019



Der Autor

Thomas Benedikter, Frangart, Wirtschaftswissenschaftler, Sozialforscher, Publizist, hauptamtlich in der politischen Bildung und Forschung tätig. Berufstätigkeit in der Landesverwaltung (Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt), in der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung (vor allem Institut APOLLIS), in der Berufsschule (LFS Hannah Arendt für Sozialberufe). Zusammenarbeit mit der EURAC für Projekte zur vergleichenden Autonomieforschung, mit Menschenrechtsorganisationen (z.B. Gesellschaft für bedrohte Völker) und anderen Forschungsinstituten. Mitarbeiter verschiedener Zeitschriften und zehn Jahre Leitung der „Bibliothek Kulturen der Welt“. Im Jahr 2000 Mitbegründer der Initiative für mehr Demokratie in Bozen. Autor einer Reihe einschlägiger Publikationen (z.B. „Più potere ai cittadini“, „Più democrazia per l’Europa“, „Der Bürgerhaushalt“, „Die Gemeindepolitik mitgestalten“). 2013 zusammen mit neun MitbegründerInnen Gründung und seitdem Leitung der Sozialgenossenschaft **POLITiS für politische Bildung und Forschung**.

Der Herausgeber



POLITIS (Politische Bildung und Studien in Südtirol)

Eine lebendige Demokratie braucht kritisch denkende, fürs Gemeinwohl engagierte BürgerInnen, die mitreden und mitgestalten wollen. Auch deshalb der griechische Name *politis* = Bürger für diesen neuen Bildungs- und Forschungsträger. Mitwirken kann man besser, wenn man gemeinschaftlich das nötige Hintergrundwissen erstellen und reflektieren kann. Die Auseinandersetzung mit Machtverhältnissen schafft Entscheidungskompetenz und befähigt zu qualifiziertem, politischem Engagement. Dafür kann POLITiS als freie bürgerschaftliche Organisation wichtige Hilfestellung bieten. POLITIS ist eine unabhängige, dem Gemeinwohl verpflichtete Genossenschaft, die vor allem nicht dominanten Gruppen unserer Gesellschaft Hilfestellung bieten soll.

POLITIS will das bestehende Angebot an politischer Bildung ergänzen und BürgerInnen eine Anlaufstelle bieten für:

- Forschung zu aktuellen, die Südtiroler Gesellschaft betreffenden Fragen auf sozial-, wirtschafts- und politikwissenschaftlichem Gebiet.
- Publikationen, öffentliche Veranstaltungen, Politikberatung für Bürgerinitiativen und politisch aktive Einzelne und Organisationen.
- Eine breite Palette von Tätigkeiten politischer Bildung für verschiedene Zielgruppen.

Die Rechtsform der Sozialgenossenschaft entspricht dem Grundanliegen von POLITiS, der Förderung von Mitbestimmung, Gleichberechtigung und demokratischer Beteiligung.

www.politis.it