



Aspekte eines freien und fairen Wahlrechts

Vorschläge zur Reform des Wahlrechts
für den Südtiroler Landtag

Thomas Benedikter



Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Impressum

Herausgeberin: Sozialgenossenschaft POLITiS - Politische Bildung und Studien in Südtirol
Dominikanerplatz 35 - I-39100 Bozen
Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it
Bozen, Juni 2015



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Autor: Dr. Thomas Benedikter

Die in den POLITiS-Expertisen vertretenen Positionen decken sich nicht unbedingt mit jenen der Sozialgenossenschaft als solcher.

Die Sozialgen. POLITiS "*....verfolgt öffentliche, erzieherische und gemeinnützige Zwecke und ist politisch unabhängig, konfessionell neutral und frei von wirtschaftlichen Partikularinteressen.*"

Art. 3, Abs. 4. des Genossenschaftsstatuts

Aspekte eines freien und fairen Wahlrechts

Gesetzentwürfe zur Reform des Wahlrechts für den Südtiroler Landtag im Vergleich

von *Thomas Benedikter*

Übersicht

1. **Vorbemerkung**
 2. **Wesentliche Aspekte eines freieren und bürgerfreundlichen Wahlrechts**
 - 2.1 Die Vereinfachung der Vorlage von Wahlvorschlagslisten
 - 2.2 Mehr Freiheit bei der Kandidatennominierung
 - 2.3 Mehr Freiheit bei der Vorzugsstimmenabgabe: Panaschieren und Kumulieren
 - 2.4 Ein zusätzliches Kontrollrecht: die Abwahl
 - 2.5 Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern
 - 2.6 Verhinderung der Ämterhäufung und des Berufspolitikertums
 - 2.7 Amtliche und unabhängige Information für die Wahlberechtigten
 - 2.8 Mehr Fairness bei den Wahlkampfausgaben
 - 2.9 Ein bürgerfreundliches Wahlverfahren: die Briefwahl
 - 2.10 Hier nicht behandelte Aspekte des Wahlrechts
 3. **Ein schematischer Vergleich vorliegender Reformentwürfe**
 4. **Schlussfolgerungen**
- Quellen*

1. Vorbemerkung

Vor zwei Jahren ist das Landesgesetz zum Landtagswahlrecht novelliert worden und soll schon wieder geändert werden? Ja, denn das am 17.1.2013 ausschließlich von der SVP-Mehrheit gewollte Landtagswahlgesetz (L.G. vom 8.5.2013, Nr. 5) hat zwar einige positive Neuerungen eingeführt, greift insgesamt aber deutlich zu kurz. Für ein freieres und faireres Wahlrecht ist ein weiter reichender Ansatz gefragt, der nicht in aller Eile von einer Partei am Ende einer Legislatur, sondern zu deren Beginn von einer breiteren Mehrheit im Landtag erarbeitet und gutgeheißen werden sollte.

Südtirol ist zwar seit der Verfassungsreform von 2001¹ für die Regelung des Landtagswahlrechts zuständig, hat aber nur drei Mal das bestehende Wahlrecht jeweils kurz vor den Landtagswahlen korrigiert (2003, 2008 und 2013). Ein eigenes neues Wahlgesetz für den Landtag aus einem Guss ist noch nicht geschaffen worden. Südtirol braucht zweifellos ein neues Wahlrecht für den Landtag, das nicht im letzten Jahr der Legislatur erstellt und verabschiedet werden soll, sondern möglichst schon vor Mitte der Legislatur (z.B. im Frühjahr 2016).²

Das Wahlgesetz von 2013 (L.G. vom 8.5.2013, Nr. 5) hat die Briefwahl für Heimatferne eingeführt, eine Geschlechter-Höchstquote von zwei Dritteln geschaffen (ist schon 2003 eingeführt worden), die Landesregierung auf neun Mitglieder begrenzt (Blockwahl) und die Wahlkampfkosten pro Kandidat auf 40.000 Euro beschränkt. Nun geht es – auch unter dem Eindruck des Rentenskandals von 2013 – darum, das Wahlrecht insgesamt bürgerfreundlicher und fairer zu gestalten, damit die Bürger und Bürgerinnen als Souveräne in der Demokratie gegenüber der Macht von Parteien und Interessengruppen besser zur Geltung kommen. Auch geht es darum, die Wahlfreiheit der Bürger im Sinne einer personenbezogeneren Wahl zu erweitern, die Chancengleichheit wahlwerbender

¹ Verfassungsgesetz vom 18. Oktober 2001, Nr. 3 (GA Nr. 248/2001)

² In vorliegendem Text wird der Minderheitenschutz in Verbindung mit Wahlsystemen, etwa im Fall des neuen italienischen Wahlrechts für das Parlament, nicht angesprochen. Eine ausgezeichnete Einführung in die Spielregeln von Wahlsystemen und ihre Auswirkungen auf Sprachminderheiten (mit Bezug zu Südtirol) bietet jedenfalls: Oskar Peterlini (2012), *Minderheitenschutz und Wahlsysteme*, New Academic Press, Wien

Gruppen zu wahren, nicht dominanten Gruppen der Gesellschaft mehr politische Artikulationschancen zu bieten, und dem Berufspolitikertum vorzubeugen.

Was bedeutet „freieres Wählen“ in diesem Zusammenhang? Ist die freie und geheime Wahl in Italien nicht ein von der Verfassung garantiertes politisches Grundrecht?³ Ist nicht jeder gewählte Abgeordnete gemäß Verfassung (Art. 67) in der Ausübung seines Mandats frei? Während die Freiheit der Abgeordneten vor allem durch den Fraktionszwang eingeschränkt wird, führen eine Reihe von anderen Umständen zur Begrenzung der Wahlfreiheit der Bürger und Bürgerinnen. Beim heutigen Wahlrecht in Italien wird vor allem eine Partei gewählt, erst in zweiter Linie einzelne Kandidaten und Kandidatinnen. Die Abgabe von Vorzugsstimmen als Ausdruck des Vertrauens eines Wählers gegenüber einem politischen Vertreter ist nicht nur auf staatlicher Ebene sehr beschränkt, sondern auch bei den Landtagswahlen auf maximal vier Kandidaten der gewählten Liste oder Partei begrenzt. In zahlreichen ausländischen Nachbarregionen (Schweiz, Luxemburg und Deutschland) erweitert die listenübergreifende Vorzugsstimmenabgabe die Freiheit des Wählens.

Diese Freiheit der Wähler und Wählerinnen muss allerdings bei demokratischen Wahlen schon vorher ansetzen, etwa bei der Nominierung der Kandidaten und bei der Vorlage neuer Listen. In Südtirol sind über 85% der Wahlberechtigten nicht Mitglied einer Partei und haben damit keinen Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten innerhalb der Parteien für die politischen Wahlen. Oft ist auch der Einfluss der Basis der Parteien auf die Auswahl und die Reihung der Kandidaten sehr gering, denn bei Weitem nicht jede Liste und Partei führt offene Vorwahlen durch. In der Praxis nominieren personell begrenzte Parteigremien die Kandidaten für die aussichtsreichsten Listenplätze, womit die Wählerinnen in ihrer freien Wahl-Entscheidung schon von vornherein stark eingeschränkt sind.

Als Alternative dazu steht es allen Bürger und Bürgerinnen als verfassungsrechtlich begründetes Recht zu, mit Gleichgesinnten jederzeit eine eigene politische Partei oder Liste zu bilden.⁴ In Italien besteht kein Parteiengesetz wie in Deutschland, sondern eine relativ große Freiheit in der Bildung neuer Listen, doch ist das Verfahren zur Vorlage eines neuen Wahlvorschlages (Liste oder Partei) in der Praxis immer noch zu umständlich und zu wenig bürgerfreundlich. Zudem ist in Italien eine hochgradige Verselbstständigung des politischen Systems (Parteiensystems) gegenüber der Gesellschaft zu beobachten.

Die Freiheit der Wahl wird schließlich durch die völlig ungleiche Verteilung von Finanzmitteln zwischen den wahlwerbenden Parteien und Listen stark beeinträchtigt. Die Vormacht traditionell dominanter Parteien stützt sich auch auf deren weit größere Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen. Die Konzentration von Medienmacht spielt bei Wahlen eine herausragende Rolle: von „gleichen Chancen“ der wahlwerbenden Listen und Parteien kann bei einem mit völlig unterschiedlichen Budgets geführten Wahlkampf keine Rede sein. Selbst die jeweilige persönliche Macht und die Finanzmittel, die ein Kandidat sowohl bei Vorwahlen (Primärwahlen) als auch beim Kampf um Vorzugsstimmen ausspielen kann, verzerrt die Chancengleichheit. Die objektive, amtliche Information der Wähler über die wählbaren Listen und Kandidaten ist nicht ausreichend gewährleistet oder in Südtirol wie im restlichen Italien noch kein Teil politischer Gepflogenheit bzw. rechtlicher Regelung. Durch derartige Faktoren wird die subjektive Freiheit und konkrete Wahlmöglichkeit der Wähler schon weit vor dem konkreten

³ Art. 48 Verf.: „Sono elettori tutti cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età. Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.“

⁴ Art.49 Verf.: „Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.“

Wahlakt stark relativiert. Ein freies und faires Wahlrecht muss daher korrigierend bei diesen Faktoren ansetzen.⁵

Einige wesentliche Schritte für ein freieres Wahlrecht könnten folgende sein:

- Die Vereinfachung der Verfahren bei der Vorlage eines Wahlvorschlags (z.B. weniger Unterlagen für die Einreichung der Listen, weniger und einfacher zu erbringende Unterschriften).
- Die Erleichterung des Wahlgangs selbst (z.B. durch Einführung der Briefwahl für alle, eventuell auch der elektronischen Abstimmung). Dadurch auch Kostenreduzierung.
- Noch strengere Kriterien bei der Unvereinbarkeit und Nicht-Wählbarkeit von Kandidaten.
- Verhinderung des Berufspolitertums durch Begrenzung der Mandate auf zwei Legislaturen.
- Bessere Information der Wähler (Pflicht der Vorlage von Wahlprogrammen für ein amtliches Wahlinformationsheft für alle Wähler). Pflicht zur Bekanntmachung der Wahlprogramme.
- Verwirklichung einer strengeren Gewaltenteilung, durch die Direktwahl des Landeshauptmanns und der Landesregierung; somit Unvereinbarkeit zwischen Landtagsmandat und der Mitgliedschaft in der Landesregierung;
- Legitimation durch Wahlen: getrennte Wahl aller Landesräte. Beschränkung der von außen berufbaren Landesräte bzw. keine Berufung von nicht gewählten Landesräten.
- Strenge Reglementierung der Wahlwerbung (Verbot der Bewerbung durch Interessengruppen, geringere zulässige Höchstaussgaben für den persönlichen Wahlkampf).
- Die Nominierung der Kandidaten mit einer Art Primärwahlen oder „Volksnominierung“, wodurch die dem Parteienmonopol entzogen wird.
- Die Geschlechterparität bei den Kandidaten kann besser gewährleistet werden (z.B. gleiche Anzahl von Männern und Frauen auf den Listen).
- Mehr Einflussnahme der Wählerschaft auf die Reihung der Kandidaten (durch Panaschieren und Kumulieren), indem Vorzugsstimmen Kandidaten verschiedener Listen gegeben werden können.

Welche Kriterien für faires Wählen? Das heute geltende Verhältniswahlrecht eröffnet auch kleineren politischen Kräften den Zugang zur Vertretung im Landtag. Doch nicht nur die Parteien sollten proportional zu ihrem Stimmenanteil vertreten sein (Verhältniswahlrecht wie derzeit), sondern auch die Kandidaten sollen proportional zu ihrer Beliebtheit vertreten sein. Das Panaschieren als listenübergreifende Vorzugsstimmenabgabe führt dazu, dass die Wähler auch auf die Reihung der gewählten Kandidaten aller Parteien Einfluss nehmen können. Fair bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Wählerwille möglichst treu und differenziert im Wahlergebnis abgebildet wird.⁶ Wenn die Präferenzen der Südtiroler Wählerschaft sich möglichst gut in der Zusammensetzung des Landtags widerspiegeln sollen, müssen die Bürgerinnen jene Kandidaten wählen können, von welchen sie sich am besten vertreten fühlen. Dadurch wird die Wahl repräsentativer.

Ausgehend von derartigen grundsätzlichen Anliegen können im Südtiroler Wahlrecht verschiedene neue Regelungen und Instrumente eingeführt werden, auch nach Maßgabe der bewährten Praxis in Nachbarländern. In diesem Sinne hat die BürgerUnion zwei Gesetzentwürfe im Landtag vorgelegt (gez. L.Abg. Andreas Pöder)⁷ sowie die „Initiative für mehr Demokratie“ (INITIATIVE) einen vorläufigen Entwurf ausgearbeitet. Außerdem haben die Freiheitlichen 2014 einen Gesetzentwurf

⁵ Vgl. hierzu auch: R.Hofmann/A. Slonka/S. Wolf, *Wähler und Gewählte – Auswirkungen des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der Stadt- und Gemeinderäte*, Studien 1 Mehr Demokratie e.V., 2014; URL: www.mehr-demokratie.de

⁶ Vgl. dazu auch Erläuterungen zu einem fairen Wahlrecht auf: www.faires-wahlrecht.de

⁷ Vgl. Landesgesetzentwurf Nr.13/2014-XV und Nr.14/2014, eingebracht von L.Abg. Pöder. URL: www.landtag-bz.org

zur Neuregelung des Wahlrechts zum Landtag eingebracht.⁸ Im Folgenden geht es darum, die wesentlichen innovativen Aspekte dieser Vorschläge kurz zu analysieren sowie in schematischer Form gegenüberzustellen. Wo besteht zwischen den beiden Oppositionsparteien und der INITIATIVE Übereinstimmung? In welcher Hinsicht will Letztere weitergehende Reformschritte?

Einen eigenen wichtigen Punkt bildet bei der Reform des Wahlrechts für den Landtag die Wahl des Landeshauptmanns (LH), der gemäß Autonomiestatut durch den Landtag wie bisher oder direkt durch die Wählerschaft gewählt werden kann.⁹ Soll nun der LH allein oder die ganze Landesregierung direkt gewählt werden? Letzteres würde eine Änderung des Autonomiestatuts voraussetzen. Auch andere Regeln zur Zusammensetzung des Landtags (z.B. die Bezugnahme auf den Proporz im Landtag bei der ethnischen Zusammensetzung der Landesregierung, und die Vertretung der ladinischen Sprachgruppe) sind im Statut geregelt. Wenn jedoch ein Landtags-Wahlgesetz unabhängig von den laufenden Bestrebungen zur Anpassung des Autonomiestatuts im Rahmen des geltenden Statuts vorgelegt und verabschiedet werden soll, muss von solchen Innovationen abgesehen werden, es sei denn, das Autonomiestatut würde vorab oder parallel dazu im Parlament in diesem Sinn abgeändert, was eher unwahrscheinlich ist (Neuwahlen spätestens Anfang 2018).

Vom Autonomiestatut festgelegt und somit einer sofortigen Reform entzogen sind:¹⁰

- die Anzahl der Landtagsabgeordneten (35)
- die vierjährige Ansässigkeit als Voraussetzung für die Ausübung des aktiven Wahlrechts
- das Verhältniswahlrecht
- die zwingende ladinische Vertretung im Landtag (mindestens 1 Abgeordnete/r)
- die Vertretung der Sprachgruppen in der Landesregierung proportional zu deren Vertretung im Landtag
- die Beschränkung der Nominierung externer Landesräte (nicht Mitglieder des Landtags).

Ebenso gehören institutionelle Regelungen (z.B. das Verhältnis des Regionalrats zu den Landtagen, die Befugnisse des Landeshauptmanns, die Trennung zwischen Exekutive und Legislative mit einer Stärkung des Landtags) eigentlich nicht ins Wahlrecht, sondern ins Autonomiestatut selbst oder in Landesgesetze zur Regierungsform. Strittig ist, ob die Bezüge der Landtagsabgeordneten im Wahlrecht geregelt werden können oder eines eigenen Landesgesetzes bedürfen.

Bei der Vorlage eines Landtagswahlgesetzes muss also vorab geklärt werden, ob man mit Zwei-Drittel-Mehrheit die Direktwahl des LH einführen will. Aus diesem Grund hat L.Abg. Pöder zwei Gesetzentwürfe mit beiden Varianten (mit und ohne Direktwahl des LH) vorgelegt.¹¹ Ebenso muss geklärt werden, ob neue Bürgerrechte wie die Abwahl des LHs, die Direktwahl der gesamten Landesregierung oder das Wahlrecht für Ausländer einer vorhergehenden Statuts- oder Verfassungsänderung bedürfen.¹²

Die Verpflichtung zum Verhältniswahlrecht schließt die Einführung von Elementen aus, die eine „Korrektur“ und Verschiebung des direkt proportionalen Verhältnisses zwischen dem Wählerwillen

⁸ Vgl. Landesgesetzentwurf Nr.12/2014-XV eingebracht von der Fraktion der Freiheitlichen. URL: www.landtag-bz.org

⁹ Vgl. Verfassungsgesetz vom 31.1.2001, Nr.2, Bestimmungen über die Direktwahl der Präsidenten der Regionen mit Sonderstatut und der Autonomen Provinzen Trient und Bozen.

¹⁰ Alle Grundgesetze zur Autonomie auf: <http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/autonomiestatut.asp>

¹¹ Alle Gesetzentwürfe für eine Neuregelung des Wahlrechts für den Südtiroler Landtag finden sich auf: http://www2.landtag-bz.org/de/datenbanken/akte/gefunden_akte.asp. Pöder bringt in seinen beiden Gesetzentwürfen zahlreiche Detailregelungen zur Wahl des Landtags, die bei einem allgemeinen Wahlgesetz für den Landtag zwingend erforderlich sind. Auf diese Regeln wird in der vorliegenden Analyse aber nicht eingegangen.

¹² Derzeit sind gemäß italienischer Verfassung auf allen Ebenen einschließlich der Gemeinden ausschließlich italienische Staatsbürger sowie bei Gemeinde- und EU-Wahlen andere EU-Bürger in Italien wahlberechtigt.

und der Vertretung beinhalten. Ausgeschlossen sind Elemente, die die Vertretung nach dem Sprachgruppenverhältnis erschweren würden (vgl. das Verfassungsgerichtsurteil zur 5%-Wahlhürde im Trentino 1998). Derartige Korrekturen können nur dort Sinn machen, wo die politische Vertretung extrem aufgesplittert und die Regierungsbildung gefährdet ist, während in Südtirol traditionell ein hoher Grad an Stabilität und Regierbarkeit vorhanden ist. Eine solche Sperrklausel steht zudem derzeit im Südtiroler Landtag nicht zur Diskussion. Auf diese Aspekte wird somit in der Folge nicht eingegangen.

2. Wesentliche Aspekte eines freieren und bürgerfreundlichen Wahlrechtes

Übersicht

	<i>Ziele</i>	<i>Mittel</i>
2.1	Vereinfachung der Zulassung für Wahlvorschlagslisten - Erleichterung der Listenbildung	Senkung Unterschriftenzahl, Erleichterung der Unterschriftenleistung, Vereinfachung der Beglaubigung
2.2	Freies Recht zur Kandidatennominierung – „Volksnominierung“	Bürger haben das Recht, selbst Kandidaten zu nominieren, diese können auf bestehenden oder neu gebildeten Listen antreten
2.3	Mehr Einfluss auf die Reihung der Kandidaten Mehr Gewicht für die Vorzugsstimmen (=Personalisierung der Wahl)	Einführung von Primärwahlen für die Kandidatenauswahl Panaschieren und Kumulieren
2.4	Einführung des Rechts auf Abwahl des Landeshauptmanns und der Landesregierung	Nur bei Direktwahl des Landeshauptmanns sinnvoll
2.5	Gewährleistung der Geschlechterparität	Verpflichtung zur Parität Männer/Frauen auf jeder Kandidatenliste
2.6	Verhinderung des Berufspolitikertums und der Ämterhäufung	Begrenzung der Mandatsdauer, klare Regelung der Unvereinbarkeit und Nichtwählbarkeit, Verbot von gleichzeitiger Führungsposition in Verbänden
2.7	Bessere und unabhängige Information für die Wähler	Pflicht zur Bekanntgabe von Wahlprogrammen für ein amtliches Wahlheft (wie Abstimmungsheft) Pflicht zur Vorlage eines Rechenschaftsberichts am Ende der Legislatur bzw. Amtsperiode
2.8	Reduzierung der Wahlkampfkosten, Regelung der zulässigen Wahlkampfausgaben	Deckelung der Wahlkampfkosten pro Kandidat und Partei oder wahlwerbender Liste
2.9	Erleichterung und Kostenreduzierung des Wahlverfahrens	Einführung der Briefwahl, Erprobung der E-Wahl. Verkürzung der Wahlzeit am Wahlsonntag

2.1 Die Vereinfachung der Vorlage von Wahlvorschlagslisten

Die Bildung einer politischen Liste mit einem Zeichen, einem Programm und Kandidaten ist Grundlage für die Beteiligung an Gemeinde- und Landtagswahlen. Dabei könnten die formalen Voraussetzungen für die Hinterlegung von Listenzeichen und Kandidatenlisten im Sinne der Bürgerfreundlichkeit vereinfacht werden und die Zeiten für die Vorlage der erforderlichen Unterlagen gestreckt werden, wodurch die organisatorische Belastung wahlwerbender Gruppen reduziert würde. Die Zugangshürde in Form von beglaubigten Unterschriften könnte von heute 400-600 gesenkt werden, wobei der Modus der Unterschriftenleistung selbst erleichtert werden könnte.¹³

1. Listenzeichen und Kandidatenliste sollen in einem Akt vorgelegt werden können.

¹³ So genügen z.B. in der Schweiz typischerweise 30 Unterschriften von Wahlberechtigten pro Wahlkreis eines Kantons. Im Kanton Bern gibt es 10 Wahlkreise. Für die Listenbildung genügt die Ausfüllung eines Formulars mit der nötigen Unterschriftenzahl. Diese werden registriert, weil sie mit ihrer Unterschrift nur eine Partei bzw. Liste unterstützen können. Jeder Bürger kann parteiunabhängig eine Liste einreichen. Auf den Parteilisten kandidieren auch Parteilose, was auf dem Wahlzettel spezifiziert wird.

2. Jede Wahlvorschlagsliste darf nicht mehr Kandidaten umfassen als Landtagssitze zu besetzen sind (derzeit 35).
3. Jede Wahlvorschlagsliste muss im Sinne der Geschlechterparität gleich viel Männer wie Frauen (+/- eins) aufweisen (dazu Näheres im Abschnitt 2.5).
4. Jede Wahlvorschlagsliste muss im Rahmen eines Minimalprogramms ihre Ziele, Programme und politischen Vorhaben angeben.
5. Die Kandidaten sollen weniger Unterlagen für die Kandidatur vorlegen müssen. Es genügt die Kopie des Personalausweises, die Sprachgruppenzugehörigkeitserklärung und die Annahmeerklärung der Kandidatur. Die Überprüfung der Eintragung der Kandidaten in die Wählerlisten der jeweiligen Gemeinde kann von Amts wegen vorgenommen werden, wodurch die Kandidatinnen und die Landeswahlbehörde entlastet werden.
6. Derzeit müssen die Unterschriften der Listenunterstützer der Kandidaten und der Listenvertreter bei den Wahlsektionen von Notaren, Gemeindesekretären, Friedensrichtern und Gerichtskanzlisten beglaubigt werden (wie bei Volksabstimmungsanträgen). Diese Beglaubigung soll auch durch Landtagsabgeordnete, Gemeinderäte und vom Bürgermeister zu diesem Zweck bevollmächtigte Personen mit Wohnsitz in der entsprechenden Gemeinde erfolgen können.
7. Parteien und Listen, die bereits im Landtag vertreten sind, sind von dieser Leistung von Unterstützungsunterschriften befreit, auch wenn sich das Listenzeichen oder/und der Listenname geändert haben.
8. Die Zahl der erforderlichen Unterstützerunterschriften (heute 400-600) für eine neue wahlwerbende Liste kann auf 300 gesenkt werden. Die Listenunterzeichner müssen, zwecks Nachweis ihrer Wahlberechtigung in Südtirol, die Bestätigung für die Eintragung in die Wählerliste ihrer Wohnsitzgemeinde beibringen.

Die erforderlichen Unterlagen für die Vorlage einer Liste sollen vereinfacht werden. Künftig sollen 300 statt bisher 400-600 Unterschriften für eine neue Liste genügen. Diese Unterschriften sollen auch durch Gemeinderäte oder Landtagsabgeordnete beglaubigt werden können. Die Wahlämter der Gemeinden bestätigen deren Eintragung in die Wählerverzeichnisse. Wenn eine Partei schon im Landtag vertreten ist, braucht sie keine Unterschriften beizubringen. Listenzeichen und Kandidatenliste sind in einem Akt vorzulegen. Weniger Unterlagen für die Kandidatenvorlage.

2.2 Mehr Freiheit bei der Kandidatennominierung

Die Wähler und Wählerinnen sind beim geltenden Wahlrecht für den Landtag zwar frei, einer Partei beizutreten und sich dort als Kandidat zu bewerben, oder eine neue Partei oder wahlwerbende Liste zu gründen, um sich dort als Kandidat zu bewerben. Bei wenigen Parteien können die Mitglieder über Vorwahlen auf die Kandidatenauswahl Einfluss nehmen, die meist wiederum Mitglied dieser Partei sein müssen. Die Möglichkeit, dass alle Wahlberechtigten beliebige andere Bürger (mit passivem Wahlrecht in Südtirol) als Kandidaten unabhängig von einer Partei oder Liste benennen können, besteht nicht. Ein solches Recht auf „Volksnominierung“ von Kandidaten im Unterschied zur gängigen Parteienominierung wird von der „Initiative für mehr Demokratie“ (INITIATIVE) vorgeschlagen (vgl. Initiative für mehr Demokratie, Das bessere Wahlgesetz, Bozen, April 2014). Die INITIATIVE hat ein konkretes Verfahren ausgearbeitet, mit welchem für Gemeindewahlen eine solche „Volksnominierung“ in Südtirol abgewickelt werden sollte.

Dabei geht die INITIATIVE davon aus, dass heute nur mehr 10-15% der Bevölkerung Parteimitglieder sind. Die Wahl der politischen Vertretung beginnt mit der Listenbildung und Nominierung der Kandidatinnen. In dieser Phase wird eine Vorauswahl getroffen, die im Rahmen der bestehenden Parteien nicht immer

transparent und demokratisch verläuft. Die INITIATIVE schlägt vor, allen Bürgern die Möglichkeit zu bieten, beliebige Personen mit passivem Wahlrecht für das entsprechende Organ für eine Kandidatur vorzuschlagen (vgl. www.dirdemdi.org). Dies würde – laut INITIATIVE – nicht nur zu einer enormen Erweiterung des Kreises von vorschlagsberechtigten Bürgern führen (alle Wahlberechtigten), sondern auch zur starken Erweiterung des Kreises von Kandidatinnen, vor allem um solche Bürger, die sich nicht selbst bewerben und nicht politisch in einer Partei oder Liste tätig sind.

In Ausübung des Rechts auf Volksnominierung sollen alle Bürger andere Bürger und Bürgerinnen als Kandidaten vorschlagen dürfen. Diese sollten entweder auf bestehenden Parteilisten ihrer Wahl oder auf eigenen Sammellisten kandidieren. Die Behörde hätte die Aufgabe, jene Personen mit den meisten Nominierungen zu fragen, ob sie die Kandidatur annehmen und auf welcher Liste sie kandidieren würden. Dies wäre – laut INITIATIVE – ein zusätzliches Freiheitsrecht der Bürger im Wahlsystem. Die vom Volk nominierten Kandidaten würden nur im beiderseitigen Einverständnis auf einer Parteiliste kandidieren.¹⁴

Diese Art freier Nominierung von Kandidaten für eine Gemeinderats- und Bürgermeisterwahl ist zum ersten Mal Anfang 2015 in der Gemeinde Kurtatsch im Rahmen der Evaluation der ablaufenden Amtsperiode durch die Gemeindebürger angewandt worden. Daran haben im Rahmen einer Evaluation fast 700 Bürger von insgesamt 1.800 befragten Ansässigen teilgenommen und 25 Bürgermeister- und 150 potenzielle Gemeinderatskandidaten vorgeschlagen.¹⁵ Man könnte dieses Verfahren eine listenunabhängige Personen-Vorwahl nennen. Obwohl dieser Vorschlag die im jetzigen System dominante Rolle der Parteiapparate dezidiert in Frage stellt und nicht organisierten Bürgern eine beträchtliche zusätzliche Handlungsmöglichkeit verschafft, überwiegen insgesamt die Bedenken, sowohl aus grundsätzlichen wie aus praktischen Erwägungen. Hier einige der wichtigsten Einwände:

- a) Diese Art der Volksnominierung von Kandidaten führt zu einer **extremen Personalisierung und Entpolitisierung** der Wahl von Mitgliedern einer politischen Vertretung. Da jeder jeden nominieren kann, erfolgt diese Art von „Vorwahl“ aufgrund ganz beliebiger Kriterien, wie persönliches Vertrauen, Bekanntheitsgrad, Medienpräsenz, Sympathieträger, Meriten aller Art, nicht vorwiegend aufgrund politischer Kriterien wie z.B. Engagement in einer politischen Organisation, Vorlage eines politischen Programms, Teilnahme an einem politischen Projekt, andere politische Aufgaben.
- b) **Gefahr der Manipulation:** in einer stark nach Vereinen und Verbänden und Interessengruppen verfassten Gesellschaft wie jener Südtirols eröffnet die Volksnominierung neue Möglichkeiten der Steuerung von Wahlen durch soziale Großgruppen. Die Volksnominierung ist grundsätzlich genauso beeinflussbar wie eine Kandidatenkür innerhalb einer Partei und während eines Wahlkampfs.
- c) **Eine Art allgemeine Vorwahl, aber ohne Wahlkampfregein:** Mit einer derartigen Volksnominierung würden nicht nur Kandidaten nominiert, sondern auch eine Art allgemeine Vorwahl abgehalten. Jene Personen mit den meisten „Vorzugsstimmen“ (Nennungen) können sich als Premiumkandidaten mit einer Wählerbasis betrachten, die aber nicht politisch zustande gekommen ist, sondern als eine Art Umfrageergebnis mit Sympathiewerten. Die aus politischen Organisationen hervorgehenden Kandidaten würden zu „parteinominierten“ Kandidaten mit weit geringerer numerischer Legitimation, weil Parteiengagement kaum mehr zählt, ja sogar verdächtig ist. Mittelfristig führt dies zur flächendeckenden Demotivierung von Bürgern bezüglich politischer ehrenamtlicher Arbeit.

¹⁴ Gibt es die Volksnominierung von Kandidaten in der Schweiz? Nein. Dies war bisher auch deshalb kein Thema der Schweizer Politik, weil jeder Bürger mit 29 Gleichgesinnten eine Partei oder Liste gründen und zur Wahl antreten kann. In Südtirol ist es schwieriger, eine Partei zu gründen bzw. zu Landtagswahlen anzutreten, zumal 400 beglaubigte Unterschriften nötig sind. Als Alternative zur Volksnominierung von Kandidaten bietet sich daher zunächst die Möglichkeit der Vereinfachung der Vorlage der Wahlvorschlagslisten (vgl. 2.1).

¹⁵ Vgl. Rechenschaftsbericht der Gemeinde Kurtatsch: URL <http://www.gemeinde.kurtatsch.bz.it>

- d) **Ein unnötiges Verfahren, wenn die Listengründung ausreichend frei ist.** Jeder hat grundsätzlich die Möglichkeit, mit einigen Gleichgesinnten eine politische Gruppe zu bilden und selbst zu den Wahlen anzutreten. Diese Eintrittskarte in die politische Arena kann verlangt werden, bildet einen Filter und kann nicht durch eine beliebige Vorab-Akklamation für eine Person ersetzt werden. Wenn zusätzlich das Panaschieren eingeführt wird, ist eine solche Volksnominierung als extreme Form der personenzentrierten Wahl nicht mehr so wichtig. Die Erleichterung der Listenbildung (weniger Unterschriften, weniger Formalitäten) öffnet einen relativ einfachen Weg zur Bildung freier Wählervereinigungen. Diese sind dann im Sinne der Chancengerechtigkeit genau so wenig wie bestehende Listen von der Kandidatensuche entbunden.
- e) **Keine formale Chancengleichheit** zwischen herkömmlichen wahlwerbenden Listen und Parteien sowie deren Kandidaten mit den „volksnominierten“ Kandidaten. Vielmehr werden zwei Plattformen (Kandidatengruppen) unterschiedlicher Legitimation geschaffen: die volksnominierten Kandidaten (hohe Legitimation), die parteinominierten Kandidaten (niedrige Legitimation). Nach der Volksnominierung beginnt ein Wettbewerb bestehender Listen und Parteien um die meistgenannten „Volkskandidaten“. Dabei haben wiederum jene Parteien den Vorrang, die eine sicherere Wahl bieten können. Nicht öffentlichkeitswirksames Engagement in einer Partei wird rasch uninteressant.
- f) **Gefährdung der Regierbarkeit.** Ein faires und freieres Wahlrecht für den Landtag muss nicht nur die Vielfalt der in der Gesellschaft vorhandenen politischen Positionen und Präferenzen besser widerspiegeln, sondern auch die Bildung einer stabilen Regierungsmehrheit erlauben. Ein von vornherein stark personenzentriertes Auswahlverfahren, das nicht die politische Programmatik in den Vordergrund stellt, erschwert Verhandlungen zur Bildung einer Regierungsmehrheit und zur Erstellung eines Regierungsprogramms.
- g) **Zu hoher Aufwand.** Das von der INITIATIVE für die Gemeindewahlen vorgeschlagene Verfahren für die Volksnominierung und die Ermittlung der kandidaturbereiten Kandidaten ist weit aufwändiger und kostenträchtiger als die eigentliche Wahl selbst. Da bei einer freien Volksnominierung erst die Bereitschaft zur Kandidatur der Vorgeschlagenen ermittelt werden muss, wird das Verfahren sehr umständlich.

Als Alternative zur Volksnominierung von Kandidaten kommt andererseits die Selbstbewerbung in Frage. Im Kommunalwahlrecht der deutschen Bundesländer können Wahlvorschläge von Parteien, Wählergruppen und Selbstbewerbern vorgelegt werden.¹⁶ Voraussetzung für die Zulassung von solchen Wahlvorschlägen ist fast immer, dass diese Vorschläge von einer in den Landesgesetzen vorgegebenen Zahl von Wahlberechtigten mit Unterschrift unterstützt werden müssen. Somit unterstehen auch die Einzelbewerber der Pflicht der Vorlage der erforderlichen Zahl an Unterstützerunterschriften. In Analogie könnte man auch bei einer Landtagswahl in Südtirol Selbstbewerber auf einer eigenen Liste (Wahlvorschlag mit einem Kandidaten) zulassen, vorausgesetzt sie erbringen die nötige Anzahl an Unterstützerunterschriften.

Insgesamt führt die von der INITIATIVE vorgeschlagene freie Nominierung von Kandidaten, abgesehen von allen praktischen Schwierigkeiten in der Umsetzung, zu einer extremen Personalisierung und langfristig zu einer Entsolidarisierung in der politischen Willensbildung. Bei allen Nachteilen und Degenerationsprozessen bilden Parteien und Listen auch heute noch Orte der politischen Diskussion, der gemeinschaftlichen Entwicklung von Programmen, der solidarischen Zusammenarbeit für gemeinsame Ideen, und der Heranbildung von politischen Vertretern. Volksnominierung führt in der medial bestimmten Demokratie zwangsläufig zur Konzentration der Aufmerksamkeit auf die medial am stärksten präsenten Personen. Es ist absolut fraglich, ob dies der Qualität der politischen Arbeit und den Grundwerten der Demokratie zuträglich ist.

¹⁶ Vgl. etwa das Kommunalwahlgesetz von Brandenburg, § 27

2.3 Mehr Freiheit bei der Vorzugsstimmenabgabe: Panaschieren und Kumulieren

Beim traditionellen Wahlrecht gibt der Wähler seine Stimme für eine Partei oder politische Liste ab und kann bestenfalls einen oder einige Kandidaten dieser Partei mit seiner Vorzugsstimme angeben. Die Parteien suchen ihre Kandidaten selbst aus und legen die Rangfolge fest. Darauf haben die allermeisten Wähler keinen Einfluss. Die Rangordnung der Kandidaten ist aber in den allermeisten Fällen entscheidend für die Vorzugs-Stimmabgabe der Wähler.

Panaschieren im Wahlrecht bedeutet, Vorzugsstimmen auf Kandidaten verschiedener Listen bzw. Parteien verteilen zu können. Neben seiner Präferenz für eine bestimmte Partei kann man dadurch auch Stimmen jenen Kandidaten geben, die man unabhängig von der Liste gerne im zu wählenden Organ sehen würde.

Kumulieren bedeutet im Wahlrecht die Stimmenhäufung, d.h. ein Wähler gibt einem Kandidaten zwei oder mehrere Vorzugsstimmen aus seinem Kontingent (bei Landtagswahlen derzeit 4). Mit dieser Methode hat die Wählerin die Möglichkeit, die personelle Zusammensetzung des Landtags bzw. Gemeinderats unmittelbar zu beeinflussen.

Mit dem Panaschieren will man den Parteeinfluss bei der Zusammensetzung gewählter Organe zurückdrängen. In der Regel entscheidet allein schon die Reihung der Kandidaten über ihre Wahlchancen. Demnach hängt der Erfolg einer Kandidatur wesentlich vom Listenplatz und damit von der parteiinternen Vorauswahl ab. Die meisten Parteien halten obendrein keine Vorwahlen ab. Die Gewährung von mehr Freiheit bei der Vorzugsstimmenabgabe relativiert allerdings die Bedeutung von parteiinternen Kriterien für die Kandidatenreihung, wie Geschlecht, Alter, Bezirke, Parteiströmungen.

In den meisten deutschen Bundesländern¹⁷ und Schweizer Kantonen haben die Wählerinnen mehrere Stimmen und können diese auf verschiedene Parteien verteilen (genannt „Panaschieren“, von frz. *panacher*=mischen)¹⁸ oder auch bestimmte Kandidaten besonders fördern, indem demselben Kandidaten mehrere Vorzugsstimmen gegeben werden (Kumulieren oder Häufeln). So hat z.B. bei der Bürgerschaftswahl in Hamburg jeder Wähler zehn Stimmen:

- fünf Wahlkreisstimmen für Kandidaten im Wahlkreis
- fünf Landesstimmen für Kandidaten auf den Landeslisten oder für Landeslisten in ihrer Gesamtheit.

Die fünf Wahlkreisstimmen können alle auf eine Kandidatin bzw. einen Kandidaten oder in beliebiger Weise auf mehrere Kandidatinnen/Kandidaten (auch unterschiedlicher Parteien oder Wählergruppen) verteilt werden. Jede Aufteilung ist möglich, solange nicht mehr als fünf Stimmen vergeben werden. Die fünf Landesstimmen können außerdem alle an eine Landesliste in ihrer Gesamtheit vergeben oder beliebig an mehrere Personen und/oder Gesamtlisten verteilt werden.

Das Panaschieren erlaubt den Wählern somit, nicht nur ein Parteesymbol ankreuzen (Parlamentswahl in Italien) oder ein Listenzeichen mit vier Vorzugsstimmen für Kandidaten nur dieser Liste anzukreuzen (Landtagswahlen), sondern Kandidatinnen aller Listen anzukreuzen. Den Parteien bleibt in diesem Fall das Recht zu entscheiden, wen sie aufstellen. Die Wähler können aber die Reihung der Kandidaten verändern und ihre Vorzugsstimme auch Kandidaten anderen Parteien geben.

Dadurch erhöht sich die Wahlfreiheit der Bürgerschaft enorm. Nicht mehr nur der jeweils meist von den Parteizentralen vorgegebene Platz in der Rangliste entscheidet, sondern die Persönlichkeit und

¹⁷ Das wird z.B. im Brandenburger Kommunalwahlgesetz sehr einfach geregelt:

§ 5, Abs.2: „Jeder Wähler hat zu den Wahlen der Gemeindevertretungen drei Stimmen.“

§ 5, Abs.3: „Der Wähler kann einem Bewerber bis zu drei Stimmen geben. Er kann seine Stimmen auch Bewerbern verschiedener Wahlvorschläge geben.“

¹⁸ Dieses Wort ist auch im Südtirolerischen präsent als „Panschen“, vor allem in der Weinbranche.

Überzeugungskraft des jeweiligen Kandidaten für alle Wähler. Beim Kumulieren der Vorzugsstimme kann ein Wähler seinen Lieblingskandidaten zwei Mal oder mehrmals ankreuzen. Es entsteht ein stärkeres Moment der Kontrolle der Wähler gegenüber gewählten Politikern, und dies verändert wiederum politische Handlungsstrukturen und die Macht der Parteien. Natürlich können die Wählerinnen weiterhin auch nur Kandidaten einer Liste ankreuzen oder gar keine Vorzugsstimme abgeben.

Die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens hat in Deutschland auch zur Notwendigkeit der verbesserten Wählerinformation geführt. Diese erfolgt zumeist mit dem amtlichen Musterstimmzettel, der allen Wählern vor der Wahl zugesandt wird. Darauf sind – als Muster kenntlich gemacht – alle Wahlvorschläge und alle Kandidaten aufgelistet.

Die Möglichkeit zum Panaschieren besteht in der Schweiz bei den Parlamentswahlen der verschiedenen Ebenen. In Deutschland ist es bei Kommunalwahlen in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen vorgesehen. In Bremen und Hamburg kann bei Kommunalwahlen und bei der Landtagswahl panaschiert werden.¹⁹ Der weitaus größte Teil der bundesdeutschen Wähler nutzt jedenfalls das Kumulieren und/oder Panaschieren,²⁰ in Baden-Württemberg z.B. 90% der Kommunalwähler, in Bayern 66%. Der Anteil steigt, je kleiner die Gemeinde ist. Aber auch in Stuttgart nutzt bei Gemeinderatswahlen über 50% der Wählerschaft die Möglichkeit des Panaschierens. Wie ist das Wahlrecht von Wählern in Deutschland angenommen worden? Das personalisierte Wahlrecht funktioniert in einer Großstadt wie Frankfurt eher schlecht: die Wahlbeteiligung ist eher gering, das Panaschieren wird wenig genutzt.²¹ Das Panaschieren erfüllt die damit verknüpften Vorteile freieren Wählens vor allem dann, wenn die Wählerinnen die Kandidatinnen kennen. Und das ist umso eher gegeben, je kleiner die Gemeinde ist. Je kleiner die Gemeinde, desto stärker wird im Allgemeinen das Panaschieren und Kumulieren vom Wähler angewandt. Je höher der Bildungsgrad eines Wählers, desto stärker greift er zum Panaschieren.²² In Deutschland haben die Parteien durch das Panaschieren und Kumulieren etwas an Einfluss gegenüber Partei-ungebundenen Persönlichkeiten verloren.

Exkurs: Der Fall Hamburg

Am 13. Juni 2004 wurde in Hamburg durch Volksentscheid mit 66,5 % JA-Stimmen von 385.542 abgegebenen gültigen Stimmen ein neues Wahlrecht eingeführt. Es handelte sich dabei um ein stark **personalisiertes Verhältniswahlrecht**. Das Gesetz galt bis zum 11. Oktober 2006, als die regierende Hamburger CDU mit einer Mehrheit von 62 der 121 Stimmen dieses Wahlrecht wieder abschaffte. So wurde der Einfluss der Parteien auf die Zusammensetzung der Hamburger Bürgerschaft wiederhergestellt, das 2004 verabschiedete Wahlrecht kam nie zur Anwendung.

Personalisiert wurde das Listenwahlrecht bei der Bürgerschaftswahl durch den Umstand, dass die Reihenfolge der Kandidaten auf den von den Parteien zur Wahl eingereichten Listen **so gut wie keine Bedeutung mehr hatte**. Ausschlaggebend für die Aussicht auf einen der 121 Sitze in der Bürgerschaft war lediglich die Anzahl der Stimmen, die jeder einzelne Kandidat persönlich auf sich vereinigen konnte (der Wähler hätte seine Kreuze nicht mehr nur bei den Listen allgemein machen können, sondern auch bei den einzelnen Kandidaten der Listen). Die Sitze wären nur nach der Reihenfolge der Kandidatenstimmenzahl pro Liste nach der Wahl verteilt worden (die Parteilistenreihenfolge hätte lediglich bei Kandidatenstimmengleichheit entschieden). Die Macht der Parteien, die sonst in Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlungen entschieden haben, welcher ihrer Kandidaten auf welchem Listenplatz gesetzt wird, wäre damit außer Kraft gesetzt worden.

¹⁹ Vgl. www.wikipedia.de/panaschieren

²⁰ Vgl. Timon Gremmels/Wilko Zicht, *Wählen à la carte – Kumulieren und Panaschieren als differenziertes Wahlrecht*, Mehr Demokratie e.V., 2004

²¹ Gremmels/Zicht, 2004, 7

²² Vgl. Gremmels/Zicht, 2004, 6

Der Wähler hätte auch wie bisher sein Kreuz bei einer Partei allgemein machen können. Seine Stimme würde dann jedoch lediglich das **Parteiengesamtergebnis** beeinflussen, welches die Summe der Stimmen für Kandidaten einer Partei und der allgemeinen Stimmen für eine Partei gewesen wäre und aus dem sich die Sitzzahl ergeben hätte, die der Partei zugestanden hätte, nicht jedoch, welche Personen diese Sitze einnehmen würden. Mit einem allgemeinen Kreuz bei einer Partei und dem Verzicht auf eine „Vorzugsstimme“ hätte der Wähler die Wahl der Kandidaten denjenigen überlassen, die Kandidaten persönlich gewählt hatten.

Diese Wahlrechtsreform ist am 11. Oktober 2006 von der Hamburgischen Bürgerschaft durch die CDU-Mehrheit wieder **abgeschafft worden**. Ihre Kernelemente wie das Panaschieren sind deshalb nie zur Anwendung gekommen. Die Möglichkeit der Personenwahl wurde de-facto beseitigt. Außerdem wurde eine 5%-Hürde eingeführt. Der Hamburger Landesverband von *Mehr Demokratie* hatte nach den nicht unbedeutenden Änderungen des 2004 beschlossenen Wahlrechts einen neuen Anlauf gestartet, um das Wahlrecht weiter zu verändern. Nach einer erfolgreichen Volksinitiative im Herbst 2008 wurde Anfang 2009 ein erfolgreiches Volksbegehren durchgeführt. Dieser Vorschlag wurde am 26. Juni 2009 von der Bürgerschaft übernommen, weshalb sich eine Volksabstimmung erübrigte.

Bei der Bürgerschaftswahl bleibt es dabei, dass in den 17 Wahlkreisen je nach Größe des Kreises jeweils drei bis fünf Sitze von den Parteien errungen werden können. Neu ist, dass die Hamburger Wähler die Möglichkeit haben, **ihre fünf Stimmen auf den Wahlkreislisten ausschließlich an Personen** und nicht wie bisher auch an Parteien zu vergeben. Die Zahl der erhaltenen Stimmen entscheidet, wer in die Bürgerschaft einzieht. Bei den Landeslisten zur Bürgerschaftswahl ist neu, dass die Wähler jetzt fünf Stimmen statt bisher eine Stimme haben. Diese können sie an die von den Parteien aufgestellten Personen, aber **auch an die Parteiliste selbst vergeben**. Letzteres bedeutet, dass sie dafür votieren, die auf die Partei entfallenden Mandate in der Reihenfolge zu vergeben, wie sie die Partei bei ihrer Kandidatenliste aufgestellt hat. Wer seiner Partei voll vertraut und seine Personen-Vorzugsstimmen nicht nutzen will, kann dies mit seinem Votum ausdrücken, ohne dass die Partei an Gesamtstimmenzahl verliert (vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Wahlrecht_%28Hamburg%29).

Neben den Vorteilen dieses Wahlrechts werden auch immer wieder Einwände gegen dieses sog. „personalisierte Wahlrecht“ vorgebracht, wie etwa

- Wird durch Panaschieren „taktisches Wählen“ seitens ganzer Wählergruppen gefördert?
- Wird die innerparteiliche Konkurrenz zwischen Kandidaten einer Liste gestört?
- Werden die innerparteilichen Quoten (Frauen, Bezirke, Strömungen usw.) verzerrt?
- Führt das Panaschieren zu einer Hinorientierung der Wahl auf Personen statt Programmen? Haben bekannte Namen dann bessere Chancen?
- Sind die Wähler mit diesem Wahlrecht überfordert, weil zu kompliziert?
- Werden die Parteien geschwächt?

1. **Taktisches Wählen wird gefördert.** Über das Panaschieren kann theoretisch das Wählerverhalten so gesteuert werden, dass mit den Listenstimmen die relative Sitzverteilung innerhalb der eigenen Liste bestätigt wird und „genehme Kandidaten“ einer anderen Partei gezielt beworben werden.
2. Alle Kandidaten einer Partei stehen **in unmittelbarer Konkurrenz zueinander**. Jeder zusätzliche, von einer Partei aufgestellte Kandidat verringert die Chancen der anderen Kandidaten dieser Partei. Die Wahlfreiheit der Wähler wird schon dadurch erweitert, wenn die Parteien gleich viele Kandidaten aufstellen, wie zu besetzende Sitze vorhanden sind.
3. Da beim Panaschieren die Kandidaten mit unterschiedlich vielen Vorzugsstimmen gewählt werden (abhängig von den von der Partei errungenen Sitzen) kommt es zu **innerparteilichen Verzerrungen**, etwa zwischen Parteiflügeln, Frauen, Minderheiten, geografischen Gebieten usw.).
4. Das Kumulieren und Panaschieren führt zu einem **stärkeren personenbezogenen Wahlkampf** und bekannte Namen haben ohne Zweifel Vorteile. Unter Umständen rücken dabei die Inhalte in den Hintergrund, doch stehen für die Wähler oft Personen für ein Anliegen, eine Haltung, ein Programm.

5. Das **Wählen wird zwar etwas komplizierter**: in Bremen und Hamburg ist der Anteil ungültiger Stimmen von 1% auf 5% gestiegen. Die Wahlbeteiligung steigt durch diese Form des Wählens nicht an.²³ Aber das Panaschieren wird von einem hohen Anteil der Wähler seit Jahrzehnten in den meisten Bundesländern angewendet.
6. Die **Parteien werden insgesamt nicht geschwächt**, denn nach wie vor fällt ausschließlich ihnen die Aufgabe zu, Kandidaten auszusuchen und aufzustellen. Bei der am meisten praktizierten Variante des Panaschierens werden zudem die Sitze nach der Zahl der Partei- bzw. Listenstimmen vergeben.

Die INITIATIVE plädiert für jene Variante des Panaschierens, bei der als Listenstimmen jene Vorzugsstimmen zählen, die ein Kandidat insgesamt auf sich vereint hat. 35 Stimmen sollen jene Listen erhalten, die auf dem Wahlzettel unverändert abgegeben werden. Die in Deutschland bevorzugte Variante teilt die Sitze gemäß abgegebener Listenstimmen zu. Als Listenstimme gilt die Stimme für eine Partei oder Liste. Auf den Südtiroler Landtag übertragen bedeutet dies: die Summe der Listenstimmen wird durch 35 dividiert und jede Liste enthält so viele Sitze, als das Teilungsergebnis in der Listenstimmenzahl aufgeht. Die Listen mit den größten Reststimmenzahlen erhalten einen der restlichen Plätze.

Fazit: für das Panaschieren spricht die Erweiterung der Wahlfreiheit der Wählerinnen, der geringere Einfluss der Parteien auf die Zusammensetzung der Organe, die bessere Abbildung der Wählerpräferenzen im Wahlergebnis. Dagegen sprechen die Gefahr einer zu starken Personalisierung der Wahlen, die komplizierte Auszählung und die Möglichkeit des taktischen Wählens. Je kleiner die Gemeinde, desto beliebter das Panaschieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen: „...dass Kumulieren und Panaschieren, obwohl es auf den ersten Blick kompliziert und ungewohnt ist, von den Wählern angenommen wird und ‚funktioniert‘. Das Wahlrecht in den süddeutschen Bundesländern hat allerdings auch Nachteile. Die hohe Zahl zu vergebender Stimmen und die Möglichkeit, Kandidaten mehrfach auf der Liste aufzuführen, tragen dazu bei, dass es mehr ungültige Stimmen gibt als in Bundesländern mit einfacheren Wahlgesetzen. Möglicherweise wäre auch die Wahlbeteiligung höher, wenn das Wahlrecht einfacher wäre. Das 2004 durch Volksabstimmung in Hamburg eingeführte Wahlrecht, bei dem die Wähler jeweils fünf Stimmen für Wahlkreis und Stadtlisten vergeben können, zeigt, dass größerer Wählereinfluss auch weniger kompliziert als in Süddeutschland möglich ist. Bewährt hat sich, dass der Stimmzettel in Baden-Württemberg dem Wähler mit der Wahlbenachrichtigung zugeschickt wird. Er hat dadurch die Chance, ihn in Ruhe zu Hause zu studieren.“²⁴

2.4 Ein zusätzliches Kontrollrecht: die Abwahl

Die INITIATIVE schlägt die Einführung des Rechts der Wähler vor, den Landeshauptmann oder einzelne Mitglieder der Landesregierung abwählen zu können. Einen entsprechenden Antrag müssen mindestens 20% der Wahlberechtigten stellen. Gleichzeitig mit der Abwahl soll die Neuwahl anderer Kandidaten erfolgen können.

In der Schweiz ist das Abberufungsrecht der Kantonalregierung erstmals 1846 im Kanton Bern eingeführt worden. Sie funktioniert wie eine Volksinitiative mit dem Antrag auf Abberufung des gesamten Kantonalparlaments (Bern, Uri, Luzern, Schaffhausen, Thurgau, Solothurn) oder der gesamten Kantonalregierung (Bern, Uri, Solothurn, Schaffhausen, Thurgau, Tessin). Wenn die Wählerschaft der Abberufung zustimmt, werden für die verbleibende Amtszeit neue Amtsträger gewählt. Dieses Volksrecht ist in der Schweiz allerdings fast nie angewandt worden.

²³ Zur Wahlrechtsreform in Bremen vgl. http://weser-kurier.de/bremen/bremen-politik-wirtschaft_artikel

²⁴ Mehr Demokratie e.V., Thesen 25, *Besser wählen: Kumulieren und Panaschieren*. URL: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/du25-kumulieren-panaschieren.pdf>

Die Abwahl des Bürgermeisters ist in den Kommunalwahlgesetzen der meisten deutschen Bundesländer vorgesehen.²⁵ Die Abwahl kann vom Gemeinderat oder von den Bürgern selbst eingeleitet werden. Im Gemeinderat ist meist eine qualifizierte Mehrheit für das Abwahlverfahren erforderlich (z.B. eine Zweidrittelmehrheit im Kommunalwahlgesetz von Thüringen). Zwischen 10 und 20% der Wahlberechtigten können die Abwahl des Bürgermeisters fordern. Beim Votum zur Abwahl gilt meist ein Beteiligungs- oder Zustimmungsquorum von 20 bis 30% der Wahlberechtigten.

In Italien wird die Möglichkeit der Einführung des Rechts auf Abwahl eines gesamten Regionalrats und eines direkt gewählten Regionspräsidenten oder Landeshauptmanns bejaht.²⁶ Im Fall der Wahl des nicht direkt gewählten Regionspräsidenten besteht dieses Recht nicht, erklärt Marco Olivetti. Wird der Landeshauptmann wie derzeit in Südtirol nicht direkt gewählt, sondern vom Landtag, besteht immer die Möglichkeit des Misstrauensvotums seitens des Landtags (konstruktives Misstrauen). Ein eventuelles Recht auf Abwahl kann aus verfassungsrechtlicher Perspektive in Widerspruch zum freien Mandat gewählter Abgeordneter stehen. Somit stellt sich die Frage, ob das Recht auf Abwahl – wie in der Schweiz – nicht das gesamte Organ, also den Landtag betreffen soll. Für die Landtagswahlen scheinen erweiterte Rechte auf direkte Demokratie und das konstruktive Misstrauensvotum gegenüber dem LH auszureichen.

2.5 Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern

Im Südtiroler Landtag sitzen in der laufenden Amtsperiode 10 Frauen und 25 Männer (Frauenanteil: 28,5%). Im Vergleich zur vorhergehenden Legislatur 2008-2013 hat sich der Frauenanteil um eine Abgeordnete verbessert, was auch auf die mit Landesgesetz Nr. 14/2003 eingeführte Quotenregelung zurückzuführen ist.²⁷ Die Geschlechtergleichstellung ist mit der Einführung dieses Zweidrittel-Höchstanteils eines Geschlechts bei den Kandidaten noch nicht vollzogen worden. Die faktische Dominanz der Männer im Landtag und in der Landesregierung bleibt weiter aufrecht, was allerdings auch mit den Wählerpräferenzen zusammenhängt. Das Ziel, die Teilhabe der Frauen an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf Landesebene ausreichend zu sichern, ist somit noch nicht erreicht. Andererseits sind formale Teilhaberechte im Rahmen des Landtags-Wahlrechts allein nicht in der Lage, die substanziellen Bedingungen für eine volle Gleichstellung der Frauen in der Politik zu gewährleisten. Wahlrecht und Quotenregelung sind zwar entscheidende formalrechtliche Schritte zur Geschlechtergleichstellung, doch gleicht dies die strukturelle Benachteiligung von Frauen aufgrund unterschiedlicher Lebenswelten nicht aus. Diese kann nur durch eine Weiterentwicklung demokratischer Beteiligungsformen überwunden werden, die sich auf die gesellschaftlichen und lebensweltlichen Unterschiede einstellen.²⁸

Thomas Meyer²⁹ sieht die Chance für effektive Geschlechtergleichstellung in der politischen Willensbildung und Entscheidungsprozessen in der Kombination von drei Strategien:

1. Quotenregelungen und andere auf eine sanktionierbare formelle Gleichstellung der Geschlechterbeteiligung bezogene Regelungen.
2. Die Sicherstellung der sozialen, ökonomischen und kulturellen Ressourcengleichheit der Geschlechter.

²⁵ Vgl. Daniela Leß (2012), *Kommunales Wahlrecht in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunalakademie Bonn

²⁶ Vgl. Marco Olivetti (2001), *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in: AA.VV. La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione, Giuffrè, Mailand, S. 355-378. URL: www.paolomichelotto.it

²⁷ Vgl. Landesgesetz vom 14.3.2003, Nr.14, Bestimmungen über die 2003 anfallende Wahl des Südtiroler Landtags

²⁸ Vgl. hierzu Birgit Sauer (2007), *Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*, Frankfurt a.M.

²⁹ Vgl. Thomas Meyer (2009), *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

3. Dezentralisierte demokratische Beteiligungsstrukturen, die den demokratischen Prozess nicht nur auf die Vertretungsorgane begrenzen.

Das Instrument der Quotenregelung hat sich in vielen Ländern als zweckmäßig erwiesen, für eine stärkere Vertretung der Frauen in politischen Organen zu sorgen.³⁰ Derzeit muss in Südtirol mindestens ein Drittel der Kandidaten der wahlwerbenden Parteien und Listen dem jeweils anderen Geschlecht angehören. Dies gilt auch für die Wahl der Gemeinderäte der Region Trentino-Südtirol.³¹

Allerdings stellt sich die Frage, ob ein Mindestanteil von einem Drittel eines Geschlechts bei den Kandidaten unter heutigen Bedingungen für die Chancengleichheit beim Wahlrecht ausreicht und nicht die volle Parität eingeführt werden muss. Da die Geschlechtergleichstellung in der Südtiroler Politik bisher nur sehr schleppende Fortschritte gemacht hat, scheint beim Punkt 1 der Schritt zur 50%-Quote für jedes Geschlecht auf den wahlwerbenden Listen für den Landtag notwendig und gerechtfertigt. Die Parteien und Listen würden damit verpflichtet, auf der Kandidatenliste gleich viel Männer wie Frauen (+/- 1) anzubieten. Damit würde eine Ausgangschancengleichheit geschaffen, während es dann der Wählerschaft überlassen bleibt, sich für mehr oder weniger Parität in der Vertretung frei zu entscheiden. Diese Regelung ist noch weit entfernt von einer „Outputquote“, die die Vertretung von gleich vielen Männern wie Frauen im Landtag zwingend vorsieht. Geschlechtergleichstellung in der Politik kann sich nicht in Quotenregelungen erschöpfen, sondern bleibt eine Daueraufgabe in der Gestaltung der kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen für politische Tätigkeit. Auch die INITIATIVE schlägt in ihrem Entwurf für ein neues Landtagswahlrecht die gleichberechtigte Präsenz der Geschlechter auf den Wahlvorschlagslisten (+/- 1, weil 35 Sitze) vor.

In Rahmen der Debatte zur Reform der Gemeindeordnung und des Wahlrechts für die Gemeinderäte ist im Dezember 2014 vor allem seitens Trentiner Parteien versucht worden, eine neue Regel für die Abgabe der Vorzugsstimmen einzuführen, um die Geschlechterparität in den Gemeinderäten zu fördern. Es handelt sich um die Vorgabe, dass jeder Wähler seine zweite Vorzugsstimme einem Kandidaten oder Kandidatin mit anderem Geschlecht als jenem Kandidaten zu geben hat, der die erste Vorzugsstimme erhalten hat. Mit anderen Worten: die Pflicht des Wählers, Männer *und* Frauen zu wählen, sofern er sich der Vorzugsstimmen bedient. Dieser Regelungsvorschlag ist vom Regionalrat abgelehnt worden.

Als weitere Lösungsmöglichkeiten sind im Regionalrat 2014 die sog. Reißverschlussmethode und die Pflicht der Vorzugsstimmenabgabe für einen Kandidaten des anderen Geschlechts diskutiert worden. Die Reißverschlussmethode sieht eine nach Männern und Frauen abwechselnde Reihung der Kandidaten auf dem jeweiligen Wahlvorschlag vor. Es bleibt den Wählern und Wählerinnen überlassen, wie viele Männer oder Frauen sie mit ihrem Vorzugsstimmenkontingent wählen wollen. Bei der zweiten Methode wird der Wähler verpflichtet, seine zweite Vorzugsstimme einer Kandidatin des anderen Geschlechts zu geben als mit der ersten erfolgt. Wer also vier Vorzugsstimmen vergibt, müsste zwei Männer und zwei Frauen wählen. Verschiedene Parteien betrachten dieses System als unzulässigen Eingriff in die Freiheit des Wählers.

³⁰ Bei den Gemeindewahlen 2015 ist der Frauenanteil bei den Bürgermeistern und Gemeinderatsmitgliedern etwas gestiegen: von 116 Südtiroler Gemeinden werden 106 von Männern regiert, 10 von Frauen (Frauenanteil 9%), von 1.785 Gemeinderatssitzen sind 1.355 von Männern besetzt (76%, 430 von Frauen (24%). 1952 war eine einzige Frau in Südtirol Mitglied eines Gemeinderats.

³¹ Das Regionalgesetz vom 1.2.2005, Nr.1/L, Art. 45, sieht diesbezüglich vor: 1) Für die Zwecke der Gleichberechtigung beim Zugang zu Wahlämtern müssen die Kandidatenlisten Vertreter beider Geschlechter umfassen. (2) In jeder Kandidatenliste darf keines der beiden Geschlechter mit mehr als zwei Dritteln der Höchstzahl der Kandidaten vertreten sein, die einer Liste zusteht, wobei eventuelle Bruchteile auf die nächsthöhere Einheit aufgerundet werden.

Mit Regionalgesetz vom 2. Mai 2013, Nr. 3, wird auch eine Frauenquote neu eingeführt: So müssen in Zukunft mindestens so viele Frauen in den Ausschuss bestellt werden, wie Frauen im Verhältnis in den Gemeinderat gewählt worden sind.

2.6 Verhinderung von Ämterhäufung und des Berufspolitikertums

Dieser Abschnitt betrifft zum einen die Regelungen zur Nicht-Wählbarkeit und zur Unvereinbarkeit zwecks Verhinderung der Ämterhäufung seitens Landtagsabgeordneter und Landesräte, zum anderen Regelungen, die das Berufspolitikertum einschränken sollen. Zu letzterem Zweck wird bisher die Beschränkung der Zahl der Mandate vorgesehen, aber nur als freiwilliger Akt seitens einzelner Parteien. Die Beschränkung der Höchstzahl an Mandaten soll erstmals in einem Wahlgesetz verpflichtend für alle eingeführt werden, um der Herausbildung des Berufspolitikertums vorzubeugen. Vernünftig erscheint es, eine Grenze bei zwei aufeinanderfolgenden Mandaten im Landtag und in der Landesregierung zu ziehen. Dieser Eingriff ins aktive und passive Wahlrecht rechtfertigt sich aus der Notwendigkeit, den negativen Auswirkungen der jahrzehntelangen Ausübung von Mandaten durch dieselben Amtsträger entgegenzuwirken. Es erhöht die Chancen der anderen Bürger und Bürgerinnen, selbst ein Mandat zu übernehmen und trägt dadurch zu mehr Fairness und aktiver Beteiligung in der Politik bei.

Die Nicht-Wählbarkeit zum Südtiroler Landtag betrifft beim geltenden Gesetz die einfachen Verwaltungsratsmitglieder von Gesellschaften mit Landesbeteiligung, während Aufsichtsratsvorsitzende von solchen Gesellschaften wählbar waren. Laut Gesetzentwurf der BürgerUnion Nr.14/14 soll dieser Kreis von Personen erweitert werden: Verwalter mit Vertretungs- und Geschäftsführungsbefugnis von Gesellschaften mit Landesbeteiligung und Vorsitzende der Aufsichtsorgane solcher Gesellschaften dürfen, laut diesem Vorschlag, für den Landtag nicht wählbar sein. Für einfache Verwaltungsratsmitglieder sollte künftig nur mehr eine Unvereinbarkeit bestehen.³² Wie von der BürgerUnion vorgeschlagen, soll nicht nur die Volksanwältin, sondern auch die Kinder- und Jugendanwältin künftig nicht wählbar sein (Art. 12, 13, 14), genauso wenig Bürgermeister von Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern. Auch die Unvereinbarkeit von Landtagsmandat und beruflicher Tätigkeit in Verbänden und Organisationen, die Mittel aus dem Landeshaushalt erhalten, kann in einem Landtags-Wahlgesetz geregelt werden. Die Freiheitlichen sehen eine Unvereinbarkeit von Führungspositionen innerhalb Gewerkschaften und Unternehmerverbänden auf Landesebene mit einem Landtagsmandat vor.

Im Sinne der Verhinderung der Professionalisierung der Politiker ist eine im Wahlgesetz festgeschriebene Mandatsbeschränkung notwendig. Doch diese auf eine Amtsperiode zu beschränken, ist übertrieben kurz. Auch Erfahrung ist in der Politik wichtig und hilfreich. Professionalisierung wird auch dann vermieden, wenn man zwei oder drei Amtsperioden als Mandatsbeschränkung einführt. Die Höchstdauer der Amtszeit des LH und der Landesräte soll auf zwei Amtszeiten festgesetzt werden. Die Höchstzahl der Mitglieder der Landesregierung soll auf sieben festgelegt werden, was allerdings nicht im Wahlgesetz zu regeln ist.

2.7 Amtliche und unabhängige Information für die Wahlberechtigten

Als „fairer“ kann ein Wahlrecht auch dann bezeichnet werden, wenn die aufgrund ihrer völlig ungleichen Ausstattung mit finanziellen, personellen und medialen Mitteln ungleichen Startbedingungen der politischen Kräfte besser ausgeglichen werden, ohne in das politische Grundrecht der Vereinigungsfreiheit und der Bildung von Parteien einzugreifen. Die heutigen Regeln zur Bekanntgabe der wahlwerbenden Listen mit ihren Kandidaten auf großen Plakattafeln und Aushängen in den Rathäusern erfüllen zwar eine formale Pflicht, sind in ihrer kommunikativen Wirkung in der Öffentlichkeit aber unzureichend und überholt.

³² Vgl. Landesgesetzentwurf Nr.14/14 (BürgerUnion), Wahl des Südtiroler Landtags und der Landesregierung, Art.6, Punkt 8: „Landesregierungsmitglieder und Landtagsabgeordnete, die Inhaber, Mitinhaber oder leitende Angestellte von Gesellschaften oder Unternehmen sind, die laufenden Geschäftsbeziehungen zum Land, zu einem vom Land kontrollierten Sonderbetrieb, zu einer Körperschaft oder Gesellschaft mit Mehrheitsbeteiligung des Landes unterhalten, haben sich bei der Geschäftsgebarung des betreffenden Unternehmens oder der Gesellschaft zu enthalten und müssen bei Entscheidungen in Ausübung ihres Mandates oder Amtes jeglichen Interessenkonflikt vermeiden.“

Auch die bestmögliche gesetzliche Regelung zur Begrenzung der Wahlkampfausgaben kann die völlig ungleiche Verteilung der finanziellen Macht zwischen den verschiedenen Parteien nicht ausgleichen. Auch die rigorose Einhaltung der *par-condicio*-Regeln für alle wahlwerbenden Gruppen in den öffentlich-rechtlichen Medien kann die ungleiche Verteilung der Medienmacht insgesamt nicht ausgleichen.

In diesem Kontext werden Hilfsmittel benötigt, die zumindest jeden Wahlberechtigten mit einer Grundinformation über die Wahlen und die Wahlvorschläge neutral-unparteilich informiert. Die Publikation eines „Wahlinformationshefts“ durch die Landeswahlbehörde, das jedem Wahlberechtigten rechtzeitig einige Wochen vor dem Wahlgang zugestellt werden muss, kann für mehr Transparenz, mehr Übersicht und auch mehr Chancengerechtigkeit zwischen den wahlwerbenden Listen und Parteien sorgen. Wie in der Schweiz können die wahlwerbenden Parteien auf diesem Weg auch eine kurze Selbstdarstellung im selben Ausmaß und Gewicht an die Wahlberechtigten liefern.

Mit der Einführung der Wahlkarten zwecks Ausübung des Wahlrechts mittels Briefwahl sowie verschiedener Neuerungen in Zusammenhang mit dem Panaschieren, bietet sich für die Landeswahlbehörde auch eine neue Chance zur umfassenden Information der Wahlberechtigten über ihre politischen Rechte und Pflichten. Diese Informationszustellung kann auch für eine institutionelle Information über die wahlwerbenden Listen genutzt werden, vergleichbar mit dem sog. Abstimmungsheft bei Volksabstimmungen.³³ Die Landeswahlbehörde stellt eine allgemein verständliche Informationsbroschüre zusammen, in der die landesgesetzlich geregelten politischen Rechte (Wahlen und Volksabstimmungen) erläutert werden. Diese Broschüre wird allen Wahlberechtigten spätestens einen Monat vor den anstehenden Landtagswahlen zusammen mit den Wahlunterlagen zugestellt.

Mit dieser Zustellung könnte die Landeswahlbehörde allen wahlwerbenden Listen die Möglichkeit bieten, allen Wahlberechtigten eine Information mit einem Maximalgewicht von 20 g zu übermitteln, die von den Listen frei gestaltet werden kann. Die Druckkosten müssen von den wahlwerbenden Listen getragen werden. Diese Information soll für alle Bürger auch auf der offiziellen Internetseite der Landtagswahlbehörde als Selbstvorstellung von Parteien und Listen abrufbar sein. Diese relativ einfache Maßnahme schafft insgesamt mehr Transparenz und Chancengleichheit bei der Wahlwerbung und erlaubt auch kleineren und neuen wahlwerbenden Listen den Zugang zur Wählerschaft.

Zur Information der Wahlberechtigten gehört nicht nur die Vorlage von Wahlprogrammen und Angaben zur Liste bzw. Partei selbst, sondern auch über die bisher geleistete Arbeit in Ausübung des Wählerauftrags. In diesem Sinn sollen Parteien und Listen (die politischen Fraktionen im Landtag) verpflichtet werden, zum Ende der Amtszeit einen Rechenschaftsbericht über die im Landtag geleistete Tätigkeit vorzulegen, der auf der offiziellen Internetseite des Landtags veröffentlicht wird.

2.8 Mehr Fairness bei den Wahlkampfausgaben

Derzeit ist gemäß L.G. Nr.5 vom 8. Mai 2013 ein Höchstbetrag an Ausgaben für den Wahlkampf von 40.000 Euro vorgesehen, während bei Parteien kein Höchstbetrag vorgesehen wird. Spenden für wahlwerbende Parteien und Listen müssen erst ab 5.000 Euro angegeben werden. Es fehlen Sanktionen bei der institutionellen Wahlwerbung seitens öffentlicher Organe. Ebenso wenig gibt es Sanktionen beim kommerziellen Werbeverbot von Landtagsabgeordneten und Landesregierungsmitgliedern. Die extrem ungleiche Ausstattung der politischen Parteien und Listen mit finanziellen Ressourcen stellt eine ganz wesentliche Beeinträchtigung der Chancengleichheit und somit der Fairness beim Wählen dar. Mit Finanz-

³³ Vgl. den Gesetzesvorschlag (Volksbegehren) der Initiative für mehr Demokratie zur direkten Demokratie auf Landesebene. URL: www.dirdemdi.org

und Medienaufwand können dominante politische Kräfte den Wahlkampf in ihrem Interesse steuern. Nicht dominante Kräfte können allein finanziell nicht dagegen halten und geraten ins Hintertreffen.

Bei der Wahlwerbung schlägt die BürgerUnion ein Verbot der institutionellen Wahlwerbung vor (Art.61, Gesetzentwurf Nr.14/14-XV), ausgehend von den geltenden Bestimmungen zur Wahlpropaganda bei der Wahl der Abgeordnetenversammlung. Ebenso gelten staatliche Bestimmungen für den gleichberechtigten Zugang zu den Medien (*par condicio*). Institutionen und öffentliche Organen soll jede direkte und indirekte Wahlwerbung untersagt sein (Art. 61, Absatz 7), doch geht L.Abg. Pöder in seinem Vorschlag einen Schritt weiter:

4. Verbänden, Gewerkschaften und Organisationen – mit Ausnahme der wahlwerbenden Listen und Parteien – die in irgend einer Form Mittel und Zuwendungen aus dem Regional-, dem Landes- oder den Gemeindehaushalten erhalten ist ab dem Tag der Wahlausschreibung jede Form von Wahlwerbung für wahlwerbende Listen oder Kandidaten untersagt.“ (Art. 61, Abs.5, Vorschlag BürgerUnion)

Da bisher Verstöße gegen die Regeln zur Wahlwerbung kaum geahndet wurden, sieht Pöder in seinem Gesetzentwurf eine Verwaltungsstrafe durch die Landeswahlbehörde zwischen 10.000 und 100.000 Euro vor (Art. 61, Abs.5).

Die für den Wahlkampf zulässigen Ausgaben pro Kandidat sind derzeit (L.G. 8. Mai 2013, Nr.5) auf eine Obergrenze von 40.000 Euro pro Kandidat festgelegt worden. Keine Deckelung ist dagegen bei den höchstzulässigen Ausgaben der wahlwerbenden Parteien vorgesehen. Diese Lücke versucht die BürgerUnion mit ihrem Gesetzentwurf Nr.14/14-XV zu schließen, der für die Parteiausgaben eine Obergrenze von 10.000 Euro pro gelisteten Kandidaten vorsieht. Dies ergibt bei Ausschöpfung der vollen Anzahl der Listenplätze für den Landtag 350.000 Euro pro Partei (Art. 62, Abs.2). Genau definiert werden muss dabei, was unter Wahlwerbeausgaben verstanden wird:

„Als Wahlwerbeausgaben werden verstanden:

- a) Ausgaben für die Entwicklung, für die Herstellung, für den Ankauf und für die Nutzung von Werbematerial und Werbemitteln, einschließlich der Werbegeschenke;*
- b) Ausgaben für die Verteilung und den Einsatz dieser Materialien und Mittel, einschließlich der Ausgaben für die Nutzung von Werbeflächen und für Werbeschaltungen in Presseorganen, in Radios und Fernsehen, in Kinos und Theatern und im Internet;*
- c) jener Teil der Kosten, welcher für die Gestaltung, Herstellung, Druck und Verteilung von Zeitschriften und Mitteilungsblättern von Verbänden und anderen Organisationen anfallen und die Unterstützung von Kandidatinnen/Kandidaten betreffen.“ (Art. 62, Abs.3)*

Von ganz wesentlicher Bedeutung ist die Einberechnung der von Dritten für eine Partei oder einen einzelnen Kandidaten getragenen Wahlwerbeausgaben. L.Abg. Pöder definiert in seinem Entwurf die Ausgaben für die Bewerbung einzelner Gruppen von Kandidaten (Art. 62, Abs.4). Diese Form ist in Südtirol typischerweise von großen Unternehmerverbänden und Interessengruppen immer wieder fast ausschließlich für die regierende Partei eingesetzt worden und hat die Chancengerechtigkeit für andere Listen massiv beeinträchtigt.

„Hinsichtlich der Ausgaben gemäß Absatz 1 werden unabhängig vom Auftraggeber die Ausgaben für Wahlwerbung immer der entsprechenden Kandidatin/ dem entsprechenden Kandidaten angerechnet, auch wenn die diesbezüglichen Kosten von Dritten getragen werden. Bei Wahlwerbung von oder für Kandidatengruppen werden die Ausgaben entsprechend aufgeteilt. Nicht angerechnet werden jene Kosten, welche von den Parteien und Listen getragen werden und mehrere Kandidatinnen/Kandidaten betreffen.“ (Art.62, Abs.4)

Es sollte ein Wahlwerbeverbot für jene Organisationen eingeführt werden, die mit Landesbeiträgen gefördert werden. Es ist allerdings sehr schwer zu unterscheiden, wo ein Abgeordneter beworben wird, wo er selbst mit einer Meinung auftritt, oder wo er im Rahmen eines Berichts genannt wird. Auch die INITIATIVE tritt für ein Wahlwerbeverbot für Organisationen ein, die mit Landesmitteln gefördert werden.

2.9 Ein bürgerfreundliches Wahlverfahren: die Briefwahl

Zwecks Erleichterung des Wählens für die einzelnen Wahlberechtigten und Reduzierung der Kosten der Wahlen für die öffentliche Hand (das Land) soll als allgemeines Recht aller Wahlberechtigten die Briefwahl eingeführt werden, die bisher nur für die Auslandssüdtiroler galt. Die Briefwahl ist in zahlreichen Ländern allgemein üblich, so stimmen über 90% der Schweizer Wahlberechtigten per Wahlkarte und Brief ab. In einigen Staaten (z.B. Oregon, USA) kann nur mehr über Briefwahl gewählt werden. Die Leistungsfähigkeit der Post kann innerhalb Südtirols als ausreichend betrachtet werden, um ein allgemeines Recht auf Briefwahl einzuführen.

Die Briefwahl stützt sich auf die Wahlkarte, den Stimmzettel und den doppelten Umschlag. Alle Wahlberechtigten erhalten drei Wochen vor der Wahl einen Umschlag mit der Wahlkarte, dem Stimmzettel und dem anonymen Umschlag. Der Stimmzettel wird ausgefüllt und verschlossen, die Wahlkarte unterschrieben und beides in den größeren, anonymen Umschlag gegeben. Dieser Umschlag kann:

- per Post an die Landeswahlbehörde geschickt werden;
- bis zwei Tage vor der Wahl im Gemeindeamt der Wohnsitzgemeinde persönlich abgegeben werden (wird unter Verschluss gehalten und dann an die Landeswahlbehörde weitergeleitet).
- Am Wahltag ganz normal in der jeweiligen Wahlsektion in die Urne geworfen werden.

Durch die Einführung der Briefwahl kann die Zahl der Wahlsektionen pro Gemeinde wesentlich reduziert werden, woraus sich eine Kostenreduzierung des Wahlgangs für die öffentliche Hand ergibt, weil weniger Räumlichkeiten angemietet und weniger Mitarbeiter vergütet werden müssen. Die Öffnungszeit der Wahlsektionen kann in der Folge auf 10 Stunden verkürzt werden (z.B. von 7-17 Uhr mit anschließender sofortiger Stimmenaushaltung). Dadurch liegt auch das Endergebnis der einzelnen Gemeinden schneller vor.

Eine zusätzliche Erleichterung des Wählens (und Abstimmens) bietet das elektronische Wählen übers Internet). Das *e-voting* ist derzeit für die Auslandsschweizer generell ermöglicht worden und wird ab 2015 nach langjähriger Erprobung und Testphasen auf kommunaler und kantonaler Ebene als allgemeine Form des Wählens und Abstimmens sukzessive eingeführt. Südtirol hat wie das restliche Italien beim elektronischen Wählen und Abstimmen keine Erfahrung. Somit müssen in einer ersten Phase Pilotprojekte und Testphasen vor allem auf Gemeindeebene eingeleitet werden, bevor eine Novellierung des Landeswahlgesetzes das elektronische Wählen und Abstimmen als Recht der Wahlberechtigten einführen kann.³⁴ Während die BürgerUnion das Wählen über das Internet kategorisch ausschließt, sehen die Freiheitlichen einen allgemeinen Artikel zur Regelung dieses Wahlmodus in Abstimmung mit den nationalen Bestimmungen vor.

Exkurs: Die Briefwahl in der Schweiz

Über 90% der Schweizer Stimmbürger/innen wählen bzw. stimmen heute per Brief ab. Es erfolgt eine freie und geheime Wahl zuhause. Die offiziellen Wahlunterlagen für die Wahl oder Abstimmung werden rechtzeitig vor jeder Wahl bzw. Abstimmung mit einem Zweiwegumschlag jedem Wahlberechtigten zugestellt. Der Stimmzettel wird ausgefüllt, in einem Umschlag verschlossen und mit der unterschriebenen Ausweiskarte in einen größeren Umschlag gegeben und versandt. Für die allermeisten Schweizer ist die Briefwahl inzwischen reine Routine.

Man kann nur ein Kuvert versenden und nur einmal wählen (Wahlregister). Der Datenschutz ist gewahrt: auf der Gemeinde öffnet eine Amtsperson den Umschlag, prüft die Karte und registriert den Wähler. Sie gibt das Wahlkuvert an eine andere Person, die das Kuvert öffnet und den Wahlzettel in die Urne wirft. Im Wahlausschuss sind die von der Gemeinde nominierten Bürger/innen vertreten sowie als Beobachter die Vertreter/innen der Parteien. Nur die Wahlausschussmitglieder dürfen die Kuverts öffnen.

Der Wahlakt dauert drei Tage. Stimmen, die nach dem Wahlsonntag eintreffen, sind ungültig. In der Praxis

³⁴ Vgl. dazu Christoph Moar, *e-voting – Grundlagen und Verfahren elektronischer Wahlen und Stimmabgabe*, POLITiS-Expertise 7/2015, Bozen 2015, URL: www.politis.it/publikationen

muss der Brief des Briefwählers am Freitag vorher eintreffen. Die Urne könnte theoretisch auch abgeschafft werden, doch besteht noch starke Tradition (Am Wahlsonntag: Kirche-Urne-Apero). Die Urne ist auch der Rettungsanker für jene, die die Briefwahl zeitlich nicht geschafft haben. Für die Auslandsschweizer besteht das Recht auf E-Wahl bzw. E-Abstimmung. Somit gibt es drei Formen der Wahl: per Brief, per E-Wahl und an der Urne. Demnächst wird das Recht auf E-Wahl auch für die im Inland ansässigen Schweizer eingeführt.

2.10 Hier nicht behandelte Aspekte des Wahlrechts

Von der BürgerUnion und der INITIATIVE werden in den jeweiligen Reformvorschlägen zum Landeswahlrecht verschiedene Einzelregelungen vorgeschlagen, die in der vorliegenden Analyse nicht kommentiert werden. Es geht dabei vor allem um folgende Aspekte:

Die Pflicht zur Vernehmlassung	Diese Form der institutionellen Veröffentlichung von Gesetzesvorschlägen und der Anhörung von Stellungnahmen seitens interessierter Bürger und sozialer Kräfte erfolgt nicht im Rahmen des Wahlrechts, sondern durch die Geschäftsordnung des Landtags oder ein Landesgesetz zur Bürgerbeteiligung.
Regelung der Politikerbezüge	Die Regelung der Politikerbezüge gehört sachlich nicht zum Wahlrecht. Bei der Kombination einer Parteien- und Personenwahl mit der Entscheidung über eine Sachfrage (Politikerbezüge) könnten sich verfassungsrechtliche Probleme ergeben. Bei einer gut ausgestalteten Regelung der direkten Demokratie sollte dieser Bereich enthalten sein, also auch über Volksinitiative und Referendum direkt geregelt werden können. Aus diesem Grund hier nicht behandelt. ³⁵
Ladinervertretung im Landtag	Bleibt aufrecht wie vom Autonomiestatut vorgeschrieben, ändert sich nur im Fall der Direktwahl des Landeshauptmanns (Ladiner kann auch LH oder LH-Stellvertreter werden).
Auflösung des Landtags	Wird in den beiden Gesetzentwürfen der BürgerUnion und der INITIATIVE geregelt, hier nicht in ihrer ganzen Tragweite analysiert.
Wahlrechtsalter	Die BürgerUnion schlägt in ihrem Gesetzentwurf die Senkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre vor. Bei Volksabstimmungen auf Gemeindeebene ist in einigen Gemeinden das Recht auf Abstimmungsbeteiligung für Personen ab 16 Jahren eingeführt worden. Bei Wahlen kann diese Senkung des Wahlalters nur aufgrund einer staatsgesetzlichen Regelung eingeführt werden. Das passive Wahlrecht muss aufgrund der Volljährigkeitsbestimmungen weiterhin bei 18 Jahren liegen. Aus diesem Grund ist diese Maßnahme hier nicht in Betracht gezogen worden.
Mindestprozenthürde	Bei früheren Reformen ist mehrfach die Einführung einer Schwelle für die Erreichung eines Landtagsmandats diskutiert worden. Die vorliegenden drei Gesetzesvorschläge bleiben beim heutigen Verhältniswahlsystem ohne Prozenthürde. Auch eine Hürde in Form der zwingenden Voraussetzung eines Vollmandats ist nicht aktuell, da in Südtirol kein Problem einer zu hohen Parteienzersplitterung und sog. Unregierbarkeit besteht.
Elektronisches	Dieser technisch in einigen Ländern Europas (Schweiz, Estland, Norwegen) bereits eingeführte

³⁵ Die INITIATIVE schlägt für die Regelung der Vergütungen der Landtagsabgeordneten Folgendes vor.

- Die Mitglieder des Landtags und der Landesregierung erhalten für ihre Tätigkeit eine Vergütung, die von den Wählerinnen und Wählern beim Wahlakt festgelegt wird.
- Die Wählerschaft kennzeichnet den monatlichen Nettobetrag auf dem Wahlzettel getrennt für die Mitglieder des Landtags und der Landesregierung, den sie für angemessen erachtet.
- Der zu kennzeichnende monatliche Nettobetrag liegt zwischen dem vom ISTAT (ASTAT) festgestellten Durchschnittseinkommen in Südtirol und dem Dreifachen für Landtagsabgeordnete und dem Fünffachen für Mitglieder der Landesregierung.
- Der monatliche Nettobetrag der Politikerbezüge wird errechnet, in dem die Summe der auf den Wahlzetteln angegebenen Beträge durch die Anzahl der Wähler geteilt wird (arithmetischer Durchschnitt).

Wählen	Modus der Stimmabgabe könnte theoretisch auch in Südtirol eingeführt werden. In der Schweiz besteht dieser Wahlmodus bereits für die im Ausland ansässigen Schweizer Staatsbürger und soll ab 2015 Schritt für Schritt für die im Inland ansässigen Wahlberechtigten eingeführt werden, in Ergänzung zur Stimmabgabe an der Urne und der Briefwahl. Südtirol befindet sich vergleichsweise im Rückstand und steht zunächst vor der Aufgabe, die Briefwahl einzuführen.
Ausländer-Wahlrecht	Nicht-EU-Ausländer haben in Italien bis heute weder aktives noch passives Wahlrecht auf keiner Ebene. Andere EU-Bürger sind in der Wohnsitzgemeinde und für EU-Wahlen wahlberechtigt, nicht jedoch für die Parlaments- und Landtagswahl. Heute gibt es in Südtirol – wie im übrigen Italien – eine Art Dreiklassenwahlrecht: Staatsbürger, EU-Bürger (wahlberechtigt bei Kommunal- und EU-Wahlen), Nicht-EU-Bürgerinnen (überhaupt nicht wahlberechtigt). Damit gehört Italien zu jenen 10-EU-Ländern, die den Nicht-EU-Bürgern jedes Wahlrecht bisher versagt haben. Ob dies demokratischen Grundrechten und von Italien unterzeichneten internationalen Konventionen widerspricht, ist ungeklärt. Es hat eine Reihe von Vorstößen im Parlament zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Nicht-EU-Bürger gegeben, welche bisher immer gescheitert sind. Die Frage des Wahlrechts der dauerhaft in Südtirol ansässigen Ausländer für den Landtag (und die Gemeindewahlen) hängt von der entsprechenden staatlichen Rahmengesetzgebung ab.
Trennung von Exekutive und Legislative	Die Direktwahl des LHs kann nur mit Zweidrittel-Mehrheit vom Landtag eingeführt werden. Dies haben 2013 die Freiheitlichen und die Südtiroler Freiheit gefordert. Ohne Zweifel braucht es eine Aufwertung des Landtags und eine klarere Trennung von Exekutive und Legislative. Die kann allerdings eher durch eine Direktwahl der gesamten Landesregierung wie z.B. in den Schweizer Kantonen hergestellt werden. Die Direktwahl nur des LHs hat z.B. im Trentino die Vormacht des LHs gegenüber dem Landtag weiter gestärkt. Eine Direktwahl aller einzelnen Mitglieder der Landesregierung, die dann nicht Mitglied des Landtags wären, ist wiederum ohne Änderung des Autonomiestatuts nicht möglich. Dies wird von der Initiative für mehr Demokratie vorgeschlagen. Zum einen geht es um die Trennung von Exekutive und Legislative, zum anderen um die Verhinderung einer zu starken Rolle des LH, also einer Übermacht dieser Figur wie bisher gehabt. Wenn die Direktwahl der gesamten Landesregierung nach Schweizer Muster in Betracht gezogen würde, müsste zunächst eine Statutsänderung herbeigeführt werden (langwieriges Verfahren).
Wahl des Landeshauptmanns oder -frau durch den Landtag	Neuregelung wie sie von der BürgerUnion vorgeschlagen wird: die Fraktionen nominieren den LH-Kandidaten, diese legen ein Programm vor. In der 2. Sitzung des Landtags Wahl des LH. Bei konstruktivem Misstrauensvotum geheime Wahl zwingend. Neuwahlregelungen bei Rücktritt, dauernder Verhinderung oder Ableben des LH. Auch die Auflösung des Landtags und Folgemaßnahmen durch den gleichzeitigen Rücktritt der Mehrheit der Abgeordneten müssen geregelt werden.
Neutralität der Verwaltung bei Wahlen	Freie Wahlen liegen nur dann vor, wenn der Wähler seine Entscheidung ohne Erduldung von Zwang oder unzulässiger Wahlbeeinflussung treffen kann. Die Frage, was unzulässige Wahlbeeinflussung auf allen politischen Ebenen ist, hat die Gerichte schon häufig beschäftigt. Hier ergibt sich ein natürliches Spannungsfeld zwischen Bürgerinformationen durch zulässige bzw. notwendige Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung (und damit allen voran der jeweils – gewählten – Verwaltungsleitung) sowie unzulässiger Wahlwerbung. Gerade bei Presseveröffentlichungen von Bürgermeister und Landesräten, die sich als Amtsinhaber erneut zur Wahl stellen, sind diese dazu verpflichtet, strikte Neutralität zu wahren. Sie sind Leiter der jeweiligen Behörde und in dieser Funktion dazu verpflichtet, die Neutralitätsverpflichtung der Verwaltung zu garantieren. Die Verwaltung ist ausschließlich für die Belange der Bürger da und darf nicht Partei für eine bestimmte politische Richtung ergreifen. Die Inhalte der Politik werden durch die Wähler und nicht durch Entscheid der Verwaltung bestimmt, so sieht es die Gewaltenteilung vor. Zu dieser Neutralität verpflichtet sich insbesondere der gewählte Amtsträger (Bürgermeister oder Landesrat). Diese Neutralitätsverpflichtung gilt insbesondere in Wahlkampfzeiten, um tatsächlich freie Wahlen zu ermöglichen.

3. Schematischer Vergleich der Wahlgesetzentwürfe der INITIATIVE für mehr DEMOKRATIE, der BürgerUnion und der Freiheitlichen (bezüglich innovativer Aspekte des Wahlrechts für den Südtiroler Landtag)

Thema – Regelungsbereich	Vorschlag der BürgerUnion (Gesetzentwurf OHNE Direktwahl des LH, LGE Nr.13/14-XV)	Vorschlag der INITIATIVE (laut Text „Das Bessere Wahlgesetz“, April 2014)	Vorschlag der FREIHEITLICHEN (Landesgesetzentwurf Nr.12/14-XV)
Direktwahl des Landeshauptmanns	Zwei Varianten: MIT Direktwahl und OHNE Direktwahl (hier OHNE Direktwahl)	Nur Direktwahl des LH vorgesehen	Nur Direktwahl des LH vorgesehen (mit eigenem Stimmzettel)
Umfang der Landesregierung	Landeshauptmann + 6 Landesräte aus den Reihen des Landtags	7 Mitglieder, alle direkt zu wählen	7 Mitglieder: LH + 6 Landesräte aus den Reihen des Landtags
Wahl der Landesregierung	Steht dem Landtag zu	Alle 7 Mitglieder direkt von Wählern nach Verhältniswahlrecht, gleichzeitig mit Landtagswahl.	Jeder Landesrat wird getrennt vom Landtag gewählt.
Abwahl bzw. Neuwahl des Landtags und Landesregierung	Nicht vorgesehen	- wenn absolute Mehrheit des Landtags es beschließt - 5% der Wahlberechtigten können Antrag stellen (auch Abwahl einzelner LR-Mitglieder) - Wenn Landtag aufgelöst wird - Wenn der LH zurücktritt oder abgesetzt wird.	Nicht vorgesehen
Definition der Aufgaben LH + Neuwahlregelungen	geregelt	Nicht geregelt	Nicht geregelt bzw. Neuwahlen bei vorzeitigem Ausscheiden des LH aus dem Amt.
Berufung von Landesräten von außen	Keine Berufung von außen	Maximal zwei Landesräte von außen berufbar.	Maximal zwei Landesräte von außen, nur mit Zweidrittelmehrheit, Zustimmung der Abgeordneten der jeweiligen Sprachgruppe
Auflösung des Landtags	Geregelt (bei Rücktritt der Mehrheit der Landtagsabgeordneten)	Nicht geregelt	Nicht geregelt
Regelung Misstrauensantrag	Vorgesehen	Nicht geregelt	Ein Viertel der L.Abgeordneten bringen Misstrauenseintrag ein, benötigt absolute Mehrheit und führt zum Verfall der ges. Landesregierung.

Geschlechterparität	Keines der Geschlechter darf mit mehr als zwei Dritteln der Kandidaten auf Liste vertreten sein.	Jede Wahlvorschlagsliste muss gleich viel Männer wie Frauen vorsehen (+/- 1)	Keines der Geschlechter darf mit mehr als zwei Dritteln der Kandidaten auf Liste vertreten sein.
Nicht-Wählbarkeit	Über bisherige nichtwählbare Amtsträger zusätzliche Amtsinhaber nicht wählbar, etwa Bürgermeister von Gemeinden mit mehr 10.000 Einwohner, Volksanwältin, Jugendanwältin	Nicht explizit geregelt	Nicht-Wählbarkeit für 7 Personengruppen (Amtsträger
Unvereinbarkeit	11 Berufsgruppen (Amtsträger) unvereinbar mit Landtagsmandat (Art.6).	Nicht explizit geregelt	13 Gruppen von Ämtern und Funktionen mit Landtagsmandat unvereinbar (Art.8). Auch Führungspersonal von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden unvereinbar
Zahl der Unterschriften für Vorlage von Wahlvorschlag (Listen)	400-600 (wie bisher)	100 Mindestzahl von Mitgliedern einer wahlwerbenden, eingetragenen Organisation	500-750 Personen müssen Kandidatenliste unterzeichnet haben. Keine Unterschriften bei Listen, die schon im Landtag vertreten.
Vorlage von Wahlvorschlagslisten und Kandidatenlisten	Vereinfachung der Formalitäten zur Hinterlegung der Listenzeichen und Kandidatenliste. Weniger Unterlagen	Einrichtung eines Verzeichnisses von Organisationen, die Kandidaten vorschlagen können.	Modalitäten im Großen und Ganzen unverändert.
Unterschriftenbeglaubigung	Auch seitens L.Abq. und Gemeinderäten	Eintragung der Liste ins Verzeichnis der Wahlvorschlagslisten als Voraussetzung	Wie bisher (Beglaubigung nach geltendem Staatsgesetz von 1990)
Vorzugsstimmen	4 Vorzugsstimmen wie bisher	Maximal 35 Vorzugsstimmen	Max. 4 Vorzugsstimmen
Öffnungszeiten der Wahlsektionen	7-19 Uhr, anschließend Stimmenauszählung	Nicht geregelt	7-22 Uhr, wie bisher.
Stimmabgabe (Ausübung der Wahl, Wahlmodus)	Einführung der Wahlkarte und Abgabe auf 4 Wegen: a) Urne, b) Gemeindeamt; c) andere Wahlsektion; 4) per Post.	Recht auf Briefwahl für alle. Abgabe per Brief, Urne und elektronische Stimmabgabe	Nur Stimmabgabe an der Urne genau geregelt. Wähler hat zwei Stimmzettel (LH und Landtag. In zusätzl. Artikel Briefwahl und elektronische Wahl vorgesehen.

Beiträge für im Ausland ansässige Wähler	Nicht vorgesehen (wegen Briefwahl)	Nicht vorgesehen (wegen Briefwahl und elektronischer Wahl)	Abgestufter Beitrag nach geograf. Distanz des Wohnsitzes. Reisekosten von Studierenden werden z.T. ersetzt.
Listenungebundene Nominierung von Kandidaten	Nicht vorgesehen	Vorgesehen (maximal 100 Namen von Kandidaten, die landesweit am meisten von Wahlberechtigten genannt werden). Können auf bestehenden Listen oder auf „freier Wählerliste“ kandidieren.	Nicht vorgesehen
Wahlwerbung, Begrenzung der Ausgaben für Wahlwerbung	Verbot von Wahlwerbung von öffentlichen Institutionen. 10.000 Euro Höchstgrenze für Ausgaben pro Kandidat. Höchstgrenze pro Liste 10.000 pro Kandidat. Pflicht zur Angabe von Spenden über 1000 Euro. Kommerzielles Werbeverbot für Landtagsabgeordnete	Recht auf Zustellung von Wahlmaterial mit Höchstgewicht durchs Landeswahlamt	Beschränkung der Ausgaben auf 20.000 Euro pro Kandidat. Jede wahlwerbende Liste kann max. 10.000 pro Kandidat aufwenden. Der LH-Kandidat max. 50.000 Euro. Pflicht zur Angabe von Spenden ab 5.000 Euro.
Wahlmaterial: Inhalt	Wahlkarte	Wahlvorschlagsliste, Wahlausweis (Karte), Wahlanleitung, Wahlwerbung mit Höchstgewicht 20g über Wahlbehörde. Info-Broschüre zu Wahlverfahren wird vor Ende Legislatur allen zugestellt.	Nichts vorgesehen
Verpflichtung Vorlage eines Programms	Nicht geregelt	Pflicht der Liste, Ziele und Programm anzugeben, wird ins amtliche Material aufgenommen	Nicht vorgesehen
Mandatsbeschränkung	Nicht vorgesehen	Landtagsmandat u. Landesregierungsmandat kann nicht in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturen ausgeübt werden.	Landeshauptmann und Landesräte können maximal ununterbrochen drei Amtsperioden vertreten sein.
Wahlsprenkel	Nichts vorgesehen	Um die Hälfte zu verringern (wegen Briefwahl)	Nicht geregelt
Aktives Wahlrecht	Aktives Wahlrecht mit 16, wenn verfassungsrechtlich möglich	18 Jahre, Staatsbürger, 4 Jahre Ansässigkeit	18 Jahre, Staatsbürger, 4 Jahre Ansässigkeit
Zuständige Behörde	Zentrales Wahlamt der Landesregierung	Amt für Wahlen und Abstimmungen	Amt für zentrale Dienste des Landes

Wahlbehörde (Richterkommission)	Landeswahlbehörde bestehend aus drei Richtern	3 Richter (Landesgericht, Rechnungshof, Verwaltungsgericht)	Zentrale Wahlbehörde bestehend aus drei Richter
Fraktionszwang	Nicht geregelt	Explizites Verbot des Fraktionszwangs	Nicht geregelt
Panaschieren und Kumulieren	Nicht vorgesehen	Panaschieren vorgesehen; max. zweimal darf derselbe Kandidat gewählt werden. Maximal 35 Vorzugsstimmen abgebar, alle Wahlberechtigten haben 35 Vorzugsstimmen für Landtag und 7 für die Landesregierung	Nicht vorgesehen
Zuteilung der Sitze	Reine Verhältniswahl mit Restmandaten	Nach erhaltenen Listenstimmen. Diese bestehen in den erhaltenen Kandidatenstimmen.	Reine Verhältniswahl mit Restmandaten (wie bisher)
Wahl der Landesregierung	Durch den Landtag	Direkt durch die Wählerschaft	Durch den Landtag mit getrennter Abstimmung für jeden Landesrat
Pflicht, Vorwahlen abzuhalten	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen	Nicht vorgesehen
Politikerbezüge	Nicht in diesem Gesetz zu regeln	Nettobetrag von jedem Wähler auf Wahlzettel gemäß ASTAT-Durchschnittseinkommen der Bevölkerung und 3-fachen (Landtagsabgeordnete) bzw. 5-fachen (Landesräte) bei Wahlakt anzugeben.	Mit eigenem Landesgesetz zu regeln.

Anmerkung: Der Gesetzentwurf zur Neuregelung des Wahlmodus des Südtiroler Landtags der Initiative für mehr Demokratie liegt noch nicht in vollständiger und abschließender Fassung vor. Eine derartige Vorlage, etwa in Form eines Volksbegehrens, ist aber von der INITIATIVE angekündigt worden. Bei der hier kommentierten vorläufigen Fassung können sich somit noch verschiedenste Änderungen ergeben.

4. Schlussfolgerungen

Sind die hier vorgeschlagenen Neuerungen beim Wahlrecht für den Südtiroler Landtag angetan, die Wahlen der politischen Vertreter auf Landesebene freier und fairer zu gestalten? Wird die Wahlfreiheit der Bürger und Bürgerinnen und Chancengleichheit der Listen und Kandidaten durch diese Regeln verbessert? Richtschnur für die hier erfolgte Einschätzung waren folgende Kriterien: ein personenzentriertes Wählen, die Vereinfachung des Zugangs zu Wahlen für neue wahlwerbende Listen, die bessere Gewährleistung gleicher Ausgangschancen von Männern und Frauen, die Verbesserung von Information und Transparenz bei gleichzeitiger Deckelung der Wahlkampfausgaben, die Erleichterung und Kostenreduzierung beim Modus der Stimmabgabe, die strengere Regelung von Nicht-Wählbarkeit und Unvereinbarkeit.

Alle drei Entwürfe gehen in die oben skizzierte Richtung und bringen eine Reihe von Neuerungen, jener der Freiheitlichen allerdings in weit geringerem Maß. Das in anderen Regionen und Ländern seit Langem praktizierte Panaschieren und Kumulieren wird von keiner der beiden Parteien vorgeschlagen, genauso wenig wie die freie, listenunabhängige Nominierung von Kandidaten durch die wahlberechtigten Bürger. Dies scheint auch für Oppositionsparteien zu weit zu gehen.

Das Panaschieren als Recht der Wählerschaft, zahlreiche Vorzugsstimmen (bis zur Zahl der zu vergebenden Sitze im Landtag) listenunabhängig ganz beliebigen Kandidaten zu geben, hat sich in anderen Ländern und Regionen durchaus bewährt und ist von den Bürgern gut angenommen worden. Es hat die Rolle der Parteien bei der Reihung der Kandidaten relativiert und den Wählern eine neue Wahlfreiheit eröffnet, die umso mehr genutzt wird, je kleiner die jeweilige Gemeinde ist und je besser man die Kandidaten persönlich kennt. Grundsätzlich funktioniert es auf kommunaler Ebene in kleineren Gemeinden besser als in Großstädten.

Beim Vorschlag zur Volksnominierung von Kandidaten stellt sich die Frage, ob das Pendel vom Extrem der Parteienherrschaft mit all ihren Formen von Machtmissbrauch und Kandidatengängelung zum anderen Extrem einer zu individualisierten Personenkür auszuschlagen droht. Beim Vorschlag der INITIATIVE für eine Art "freie Liste" der frei von der Bevölkerung nominierten Kandidaten ohne gemeinsames Programm stellt sich die Frage der Gleichbehandlung aller Wahlvorschlagslisten und der praktischen Machbarkeit. Außerdem muss ganz allgemein die Rolle von Parteien und politischen Gruppen in der Demokratie bedacht werden: etwa der Wert von gemeinsam erstellten Programmen, also eines kleinsten gemeinsamen politischen Nenners einer wahlwerbenden Liste, und die Rolle einer politischen Gruppe in der Demokratie, die sich ein gemeinsames politisches Projekt erarbeitet und dafür in den Vertretungsorganen eintritt.

Mehr Freiheit und mehr Einfluss nicht in Parteien organisierter Bürger bei der Nominierung von Kandidaten für die Landtagswahl stößt somit auf eine Reihe von Bedenken. Hier steht die Freiheit des Wählers in Konflikt mit dem Anspruch in der Demokratie, gemeinschaftliches Bemühen um die besten Lösungen in Form gemeinsamer politischer Programme und Projekte zu fördern. Demokratische Wahlen sind ein Akt der Auswahl von Vertretern auf Zeit zur Umsetzung von politischen Programmen und Vorhaben, keine Kür der populärsten Personen der Zeit. Die Schwächung politischer Organisationen und die extreme Betonung von Präferenzen für Einzelne – losgelöst von politischen Programmen und Strukturen – befördert falsche Auswahlkriterien. Ein Wahlrecht ist dann fair und frei, wenn es den Wählerwillen möglichst treu abbildet und allen bessere Zugangschancen zur politischen Vertretung eröffnet, nicht wenn die Personenzentriertheit zu Lasten politisch begründeter, subjektiver Wahlmaßstäbe geht.

Einer Wahlrechtsreform sollte auf jeden Fall eine Klärung der Ziele aus der Sicht der Wählerschaft vorausgehen. Einer echten Reform nicht zuträglich wäre in diesem Sinn eine Änderung unter dem üblichen Blickwinkel: an welchen Stellschrauben ist zu drehen, um meiner Partei bei den nächsten Wahlen mehr Sitze im Landtag zu sichern? Freiheit und Fairness beim Wählen bedarf also einer möglichst differenzierten Definition, um als Richtschnur für eine Reform des Südtiroler Wahlrechts dienen zu können.

Quellen und Literatur zum Thema

Oskar Peterlini (2012), *Minderheitenschutz und Wahlsysteme*, New Academic Press, Wien

Elisabeth Alber/Sara Parolari (2010), *Minderheiten und Wahlrechtsinstrumente in der regionalen Gesetzgebung*, in: Anna Gamper (Hg.) *Entwicklungen des Wahlrechts an europäischen Fallbeispielen*, Innsbruck 2010.

Mehr Demokratie e.V., Thesen 25, *Besser wählen: Kumulieren und Panaschieren*. URL: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/du25-kumulieren-panaschieren.pdf>

Timon Gremmels/Wilko Zicht (2004), *Wählen à la carte – Kumulieren und Panaschieren als differenziertes Wahlrecht*, Mehr Demokratie e.V.

R.Hofmann/A. Slonka/S. Wolf (2014), *Wähler und Gewählte – Auswirkungen des Wahlrechts auf die Zusammensetzung der Stadt- und Gemeinderäte*, Studien 1 Mehr Demokratie e.V.; URL: www.mehr-demokratie.de

Marco Olivetti (2001), *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in: AA.VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Mailand, S. 355-378. URL: www.paolomichelotto.it

Thomas Meyer (2009), *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Dieter Nohlen (2004), *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen

Manfred G. Schmidt (2006), *Demokratietheorien*, Wiesbaden

Christoph Moar (2015), *e-voting – Grundlagen und Verfahren elektronischer Wahlen und Stimmabgabe*, POLITiS-Expertise 7/2015, Bozen, URL: www.politis.it/publikationen

Allgemeines zum Wahlmodus des Landtags auf: <http://www.landtag-bz.org/de/wahlen/wahlmodus.asp>

Alle Grundgesetze zur Autonomie auf: <http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/autonomiestatut.asp>

Landesgesetz vom 14.3.2003, Nr.14, Bestimmungen über die 2003 anfallende Wahl des Südtiroler Landtags. Alle Gesetzentwürfe für eine Neuregelung des Wahlrechts für den Südtiroler Landtag finden sich auf: http://www2.landtag-bz.org/de/datenbanken/akte/gefundene_akte.asp (LGE Nr.12/14 der Freiheitlichen, und LGE Nr.13/14 und Nr.14/14 der BürgerUnion.

Gesetzesvorschlag (Volksbegehren) der Initiative für mehr Demokratie zur direkten Demokratie auf Landesebene. URL: www.dirdemdi.org

Verfassungsgesetz vom 31.1.2001, Nr.2, „Bestimmungen über die Direktwahl der Präsidenten der Regionen mit Sonderstatut und der autonomen Provinzen Bozen und Trient“

Informationen zu einem faireren Wahlrecht (Hamburg): www.faires-wahlrecht.de

Birgit Sauer (2007), *Die Asche des Souveräns. Staat und Demokratie in der Geschlechterdebatte*, Frankfurt

Daniela Leß (2012), *Kommunales Wahlrecht in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunalakademie Bonn

Gemeindewahlrecht im Einheitstext der Regionalgesetze zur Gemeindeordnung der Region Trentino-Südtirol, ergänzt mit den Bestimmungen des Regionalgesetzes vom 2. Mai 2013, Nr. 3, und dem Regionalgesetz vom 9. Dezember 2014, Nr. 11;
URL: http://www.regione.taa.it/Moduli/1167_TU%20%20ITALIANO%202015%20definitivo.pdf