



Direkte Demokratie und mehrsprachige Gebiete

Ein Vergleich Südtirol - Schweiz

Thomas Benedikter

Impressum

Herausgeberin: Sozialgenossenschaft POLITiS - **Politische Bildung und Studien in Südtirol**
Dominikanerplatz 35 - I-39100 Bozen
Tel. +39 0471 973124
info@politis.it
www.politis.it
Autor: Dr. Thomas Benedikter
Bozen, Februar 2014

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

Direkte Demokratie und mehrsprachige Gebiete

Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Südtirol

1. Ein Widerspruch zwischen direkter Demokratie und Minderheitenrechten?

Bergen direktdemokratische Verfahren grundsätzliche Gefahren für soziale, ethnisch-sprachliche und religiöse Minderheiten? Stehen demokratische Partizipationsrechte wie das Referendum und die Initiative¹ gar in Widerspruch zur Notwendigkeit sprachgruppenübergreifender (interethnischer) Konkordanz bei der politischen Entscheidungsfindung? Das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat, zwischen demokratischem Mehrheitsprinzip und liberalem Prinzip, das den Minderheitenschutz einschließt, ist allbekannt. Kirchgässner hält den Grundwiderspruch zwischen Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip für pragmatisch regelbar, aber nicht wirklich lösbar.² Kritiker der direkten Demokratie gehen davon aus, dass sich wechselnden Mehrheiten der Bevölkerung weder vernünftig noch altruistisch verhalten, weshalb bei Fragen, die Minderheiten betreffen, nicht verantwortungsbewusst abgestimmt werde. Gerade die vom Schweizer Volk angenommene Volksinitiative zum Bauverbot von Minaretten hat dieser Kritik neuen Zündstoff verschafft, wobei oft unter den Tisch fällt, dass die Schweizer i.d.R. für die Wahrung der Rechte von Ausländern gestimmt haben.³ Es gäbe keine empirische Evidenz für die Schweiz, so Kirchgässner, dass die Schweizer in der Ausübung von Volksrechten Minderheiten diskriminierten und „... es ist keine eindeutige Aussage darüber möglich, ob die Bürgerrechte in einem System mit direkten Volksrechten besser oder schlechter geschützt sind.“⁴

In einer anderen Studie stellten *Frey* und *Goette* fest, dass bei insgesamt 64 im Zeitraum 1970-1996 in der Schweiz abgehaltenen Abstimmungen zu Minderheitenrechten 70 Prozent der Abstimmungen

1 Zur Terminologie im Bereich direkte Demokratie kann das Glossar des „Guidebooks to Direct Democracy“ empfohlen werden: Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun, Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, 2008 edition, IRI Europe 2007, 308-320

2 Gebhard Kirchgässner, *Direkte Demokratie und Menschenrechte* (SCALA Discussion Paper, No. 21/2009, Uni St. Gallen), 5: „Wie immer die verwendete Argumentation zur Legitimation bestimmter Normen auch aussehen mag, es gibt letztlich nur positives Recht, d.h. es muss eine (menschliche) Instanz geben, die jegliches – und damit auch das grundlegende Verfassungsrecht – setzt.“

3 So sind z.B. 2007 die Ausschaffungsinitiative sowie 2008 die Initiative für demokratische Einbürgerung der SVP, beide in der Tendenz ausländerfeindlich, abgelehnt worden.

4 Kirchgässner, *Direkte Demokratie...*, 9: „Fasst man alle diese Ergebnisse zusammen, dann zeigt sich eine deutliche Ambivalenz bezüglich des Verhältnisses zwischen direkter Demokratie und Menschenrechten. Es ist relativ gut gesichert, dass sich mit Hilfe der direkten Volksrechte Mehrheitsmeinungen leichter durchsetzen lassen als im rein repräsentativen System: die direkte Demokratie reagiert sensibler auf die Präferenzen der Bevölkerung. Auch deutet die vorliegende empirische Evidenz nicht darauf hin, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an der Urne *generell* verantwortungslos verhalten. Die entsprechende Befürchtung ist daher weder theoretisch überzeugend, noch gibt es für sie hinreichend empirische Evidenz.“

die Minderheitenrechte unterstützten, während dies bei nur 30 Prozent dies nicht der Fall war. Auf eidgenössischer Ebene betrug laut dieser Studie die Unterstützung sogar 80 Prozent.⁵ Daraus ließe sich ableiten, dass die direkte Demokratie die Entwicklung der Bürgerrechte eher befördert als einschränkt.

Für Deutschland kam die Organisation *Mehr Demokratie e.V.* zu einem ähnlichen Schluss: „Lediglich 2 von bisher 131 auf Landesebene eingeleiteten Volksbegehren hatten minderheitenfeindliche Inhalte. Beide Anträge wurden in der juristischen Vorabkontrolle vom Verfassungsgericht gestoppt – es kam gar nicht erst zum Volksbegehren.“⁶

Verfahren direkter Demokratie sollen den tatsächlichen politischen Präferenzen der Bürger Ausdruck verleihen, die sich von jenen der gewählten Repräsentanten unterscheiden können. Diskriminierung von Minderheiten gibt es in direktdemokratischen wie in rein parlamentarischen Systemen. Mehrheitsentscheidungen bei Volksabstimmungen können sich über Grundrechte hinwegsetzen, wie es sich eben beim Minarettverbot in der Schweiz oder in der Frage der Homosexuellenehe in den USA gezeigt hat. Doch Kirchgässner wirft ein: „Entscheidet sich eine Mehrheit im demokratischen Prozess für eine restriktivere Lösung, dann ist dies zwar zum Nachteil einer betroffenen Minderheit, es ist jedoch schwierig, generell von der Verweigerung von 'Rechten' bzw. von 'Menschenrechten' zu sprechen.“⁷ Ist es, so Kirchgässner, tatsächlich ein unbestrittenes Menschenrecht, dass man in Kalifornien Spanisch als zweite Amtssprache verwenden darf? Oder kann man nicht von den Zuwanderern erwarten, dass sie in relativ kurzer Zeit Englisch als die Sprache ihres neuen Heimatlandes lernen? Ähnliche Fragen stellt Kirchgässner auch in Bezug auf die Ausgestaltung der rechtlichen Beziehungen zwischen gleichgeschlechtlichen Paaren: „Es dürfte wohl kaum zu

5 Diese Studie von *B.S. Frey/L.M. Goette* (*Does The Popular Vote Destroy Civil Rights?*, in: *American Journal of Political Science* 42 (1998), 1343 ff.) wird wie folgt von Verhulst/Nijeboer zitiert und kommentiert: „Frey und Goette gingen von den Bürgerrechten der Allgemeinen Erklärung über die Menschenrechte sowie des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus und untersuchten dann sämtliche Schweizer Volksabstimmungen über Minderheitenrechte in der Zeit von 1970 bis 1996 auf eidgenössischer Ebene, im Kanton Zürich sowie in der Stadt Zürich. 70 Prozent der Abstimmungen unterstützten die Minderheitenrechte, und bei nur 30 Prozent war dies nicht der Fall. Auf eidgenössischer Ebene betrug die Unterstützung sogar 80 Prozent. Auch hat sich herausgestellt, dass Volksabstimmungen, die die Minderheitenrechte bedrohen, wesentlich seltener angenommen werden als Volksabstimmungen zu anderen Themen. Von den Volksbegehren auf eidgenössischer Ebene werden in der Regel 10 Prozent bestätigt. Dagegen war den elf Volksbegehren in der Zeit von 1891 bis 1996, die Minderheitenrechte einschränken wollten, kein Erfolg beschieden. Im Gegensatz dazu scheinen Minderheiten bei Volksabstimmungen besonders erfolgreich zu sein. Von den obligatorischen Referenden werden durchschnittlich 50 Prozent angenommen. Von den elf obligatorischen Referenden, die zwischen 1866 und 1996 Minderheitenrechte unterstützten, wurden sogar 73 Prozent angenommen. Von den Gesetzesreferenden werden durchschnittlich 63 Prozent angenommen. Die beiden zwischen 1866 und 1996 abgehaltenen Gesetzesreferenden, die Minderheitenrechte unterstützten, wurden beide angenommen.“ (*J. Verhulst/A. Nijeboer*, *Direkte Demokratie – Fakten, Argumente, Erfahrungen*, Brüssel 2007, S. 78).

6 Mehr Demokratie e.V., *Positionen zur direkten Demokratie*, Nr.2, auf: www.volksabstimmung.org. Mehr zu dieser Organisation auf: www.mehr-demokratie.de.

7 Kirchgässner, *Direkte Demokratie...*, 13.

bestreiten sein, dass es in diesen Fragen Graubereiche gibt, in denen man mit guten Argumenten unterschiedliche Auffassungen vertreten kann. Entscheidet sich dann eine Mehrheit im demokratischen Prozess für eine restriktivere Lösung, dann ist dies zwar zum Nachteil einer betroffenen Minderheit, aber es ist schwierig, dann generell von der Verweigerung von ‚Rechten‘ bzw. insbesondere von ‚Menschenrechten‘ zu sprechen.“⁸

Verschiedene Autoren tendieren dazu, die ausgleichende Wirkung rein repräsentativer Systeme in Bezug auf Minderheitenschutz zu überschätzen: „Anhörungen, Koalitionen, öffentlich wahrgenommene Abstimmungen und die Notwendigkeit, das Abstimmen erklären zu müssen, helfen, das Verhalten der Repräsentanten zu beschränken. Keiner dieser Filtermechanismen existiert, wenn die öffentlichen Abstimmungen direkt in die Gesetze einfließen.“⁹ Damit wird ein sehr positives Bild des Parlamentarismus gezeichnet, das so der Wirklichkeit kaum entspricht. In den USA wurden Volksentscheide zu Lasten von Minderheiten meist von Politikern oder Parteien initiiert. Das Horrorszenario vom dumpfen Volkswillen, der die Entscheidungen vernünftig abwägender Parlamentarier gegenüber Minderheiten per Volksentscheid zunichte macht, hat wenig mit der Realität zu tun. Zudem sind in keinem Fall die Minderheiten der Mehrheit schutzlos ausgeliefert, zumal der Grundrechtekatalog der EU und jene der nationalen Verfassungen die Grundrechte schützen. Auch die Grundrechtssprechung des Europäischen Gerichtshofs in Verbindung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention schützt die Rechte der Minderheiten. „Empirisch recht gut abgesichert ist dagegen, dass die direkten Volksrechte dazu führen, dass die Politik sich auch in dieser Dimension stärker an den individuellen Präferenzen orientiert. Damit hängt die Gewährung von Minderheitenrechten wesentlich von diesen Präferenzen ab. Ist eine deutliche Mehrheit einer Bevölkerung für die Einschränkung (Ausweitung) solcher Rechte, wird sich dies auch in der Politik widerspiegeln: im rein parlamentarischen System genauso wie in der direkten Demokratie.“¹⁰

Somit stellen sich aus dieser Sicht zwei Grundfragen: zum ersten, welche auch für den Souverän unantastbare Grenzen bezüglich Minderheitenrechte und Menschenrechte will eine Gesellschaft festschreiben? Anders gefragt: welche Rechte will man in einer Gesellschaft unabhängig von demokratischen Mehrheiten Minderheiten zugestehen? Zum zweiten: welche institutionellen Regelungen und Vorkehrungen sind für direktdemokratische Verfahren zu treffen, um Missbrauch und Diskriminierung vorzubeugen? Die vorliegende Fragestellung lautet: welche Rechte sprachlicher Minderheiten müssen von Volksabstimmungen ausgeschlossen bleiben und welche

8 Ibidem, 13.

9 Barbara Gamble, „Putting Civil Rights to a Popular Vote“, 41 Journal of Political Science (1/1997), zitiert von Kirchgässner, *Direkte Demokratie...*, 9.

10 Kirchgässner, *Direkte Demokratie...*, 19.

Grenzen hat direkte Demokratie in mehrsprachigen Gebieten? Diese Problematik sei anhand der ethnisch-sprachlichen Minderheiten in einigen mehrsprachigen Gebieten des Alpenraums aufgerollt, wovon es nicht viele gibt: vier in der Schweiz, drei in Italien und ein bis zwei in Österreich.¹¹

2. Direkte Demokratie in mehrsprachigen Kantonen der Schweiz

Ein Kernproblem direktdemokratischer Verfahren in mehrsprachigen Gebieten besteht somit darin, dass die Anwendung eines demokratischen Mehrheitsentscheids das Zusammenleben der Sprachgruppen stören oder gar neue ethnische Konflikte heraufbeschwören könnte. Es stellt sich die Frage, ob sich Volksabstimmungen überhaupt zur Stärkung der demokratischen Entscheidungsfindung in mehrsprachigen Gebieten oder Gebieten mit ethnisch-sprachlichen Minderheiten eignen. Allerdings wird bei dieser These unterstellt, dass die direktdemokratischen Verfahren laufend „ethnolinguistisch“ umstrittene Sachfragen zum Gegenstand haben und dass die relative oder absolute ethnische Mehrheit eines Landes über Volksabstimmungen permanent ihre Interessen zu Lasten der numerisch kleineren Sprachgruppen durchsetzen könne und wolle. Wäre dem so, würden die numerisch kleineren Sprachgruppen durch direktdemokratische Verfahren permanent majorisiert statt über konkordanzdemokratische Verfahren auf der Ebene repräsentativer Demokratie einen Ausgleich mit der Mehrheit herzustellen.¹²

In der Schweiz, der multiethnischen Wiege der direkten Demokratie, lässt sich die Gültigkeit dieser These wohl am besten überprüfen, und zwar bezüglich der vier offiziellen Sprachgruppen.¹³ Auch Schweizer Autoren argumentieren, dass direktdemokratische Verfahren den Konkordanzcharakter der Entscheidungsprozesse aushöhlen. Andere hingegen betonen, dass die direkte Demokratie zum

11 In der Schweiz die Kantone Wallis, Fribourg/Freiburg, Graubünden und Bern; in Italien die drei Regionen mit Sonderstatut Aostatal, Trentino-Südtirol und Friaul Julisch Venetien; in Österreich käme bezüglich des Alpenraums vor allem Kärnten in Betracht, wobei man in diesem Fall nur territorial begrenzt von „zweisprachigen Gebieten“ innerhalb des Bundeslandes sprechen kann. Die autonomen Regionen Italiens haben allesamt die direkte Demokratie durch Regionalgesetze geregelt, die jedoch in Umfang und Tiefe nicht an die Schweizer Regelungen heran reichen. In Kärnten besteht nur das Recht auf Volksbegehren an den Landtag ohne Volksabstimmung. Aus diesen Gründen bleibt es hier außer Betracht.

12 Vgl. E.R. Gerber, *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, (N.J. Princeton University Press, Princeton, 1999), 142-143.

13 In anderen Ländern mit hohem Anteil an Minderheitenbevölkerung ist aus diesen Gründen der Ausbau von Referendumsrechten auf starken Widerstand gestoßen, wie z.B. in Mazedonien: „Während die Abhaltung eines Referendums ein demokratisches Grundprinzip ist, birgt es gefährliche Implikationen für die Stabilität ethnisch geteilter Gesellschaften. Diese Art von direkter Demokratie verwandelt sich leicht in eine Tyrannei der Mehrheit, wo die Minderheit ständig überstimmt wird. Es kann eine Situation entstehen, in welcher deren Rechte verletzt oder abgeschafft werden. Somit ist es überhaupt nicht überraschend, dass der Ruf nach einem Referendum in Mazedonien eine sofortige negative Reaktion der albanischen Parteien ausgelöst hat.“ Vgl. K.R. Dimitrova, *Municipal decisions on the border of collapse: the Macedonian decentralization and the challenges of the post-Ohrid democracy*, in: *Southeast European Politics* 5 (2-3), 2004, 179, zitiert von Nenad Stojanovic, *Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons*, in: *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, Vol. 8, No.2, 2006, 189.

Schutz und zugunsten von Minderheiten genutzt worden ist. Wieder andere Autoren stehen auf dem Standpunkt, dass in mehrsprachigen Gesellschaften bestimmte Entscheidungen von der Zivilgesellschaft, und nicht von Regierung und Parlament getroffen werden sollen, damit gerade dadurch „wechselnde Mehrheiten“ zustande kommen.¹⁴ Direkte Demokratie wird in multikulturellen bzw. mehrsprachigen Gesellschaften somit als ambivalent betrachtet und kontrovers diskutiert. Nun zu den beiden Erfahrungen im einzelnen.

Eine bekannte Langzeituntersuchung hat die Schweizer Abstimmungsergebnisse auf Bundesebene für den Zeitraum 1875-1994 analysiert.¹⁵ In 29 von 430 Abstimmungen lag die Zustimmungquote von Deutsch- und Französischsprachigen mehr als 25% Punkte auseinander.¹⁶ Doch nur 15 mal (3,5% der Fälle insgesamt) wurden die Französischsprecher überstimmt. 39 mal lagen Deutschsprachige und Italienischsprachige auseinander. Im Zeitraum 1983-1994 gab es in 10 von 116 Fällen eine Differenz von mehr als 20% Zustimmung zwischen Französisch- und Deutschsprachigen. Nur vier mal waren die Französischsprachigen majorisiert worden, sechs mal die italienischsprachigen Staatsbürger.¹⁷ Die Autoren kommen zum Schluss, dass die sprachliche Komponente im Verlauf der letzten Jahre einen immer geringeren Einfluss auf das Abstimmungsergebnis gehabt hätte. In absoluten Zahlen haben die Fälle der Überstimmung von italienisch- und französischsprachigen Schweizern jedoch seit den 1970er Jahren zugenommen. Die Unterschiede seien jedoch von französischsprachigen Medien übertrieben aufgebauscht worden.

Nenad Stojanovic ist dagegen der Frage nachgegangen, ob ein Zusammenhang zwischen den wachsenden Differenzen der beiden größeren Sprachgemeinschaften der Schweiz und der Praxis der direkten Demokratie besteht. Zu diesem Zweck hat er die Ergebnisse der Volksabstimmungen von vier mehrsprachigen Kantonen ausgewertet.¹⁸

Tatsächlich ist für die direktdemokratische Praxis der Schweiz die kommunale und kantonale Ebene noch gewichtiger als jene des Bundes, zumal zahlenmäßig deutlich mehr Volksabstimmungen auf den unteren Ebenen abgehalten werden. 22 der 26 Kantone sind einsprachig, bei Gültigkeit des Territorialprinzips, vier sind zwei- bzw. dreisprachig.¹⁹ Wie hat sich die direkte Demokratie in

14 Rothchild, D. und Roeder, Ph.G., „Dilemmas of state-building in divided societies“ (2005), zitiert von Nenad Stojanovic, *Direct Democracy...*, 185-186.

15 Kriesi, H., Wernli B., Sciarini P, und Gianni M., *Le clivage linguistique, Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse* (Federal Office of Statistic, Bern 1996).

16 Die Schweizer Bundesverwaltung bringt die Volksabstimmungsergebnisse nach Sprachregionen und Siedlungstyp sowie die Differenzen auf: www.statistik.admin.ch .

17 Vgl. Nenad Stojanovic, *Direct Democracy...*, 189.

18 Ibidem

19 Dieses Prinzip sieht die offizielle Einsprachigkeit der Kantone vor, unabhängig von der Präsenz von Bürgern anderer Muttersprache. In der Schweiz ist es angebracht, von numerischen Mehr- und Minderheiten zu sprechen, da historisch, soziologisch und institutionell die Sprachgruppen keine kompakten Gruppen darstellen. Der Ausdruck

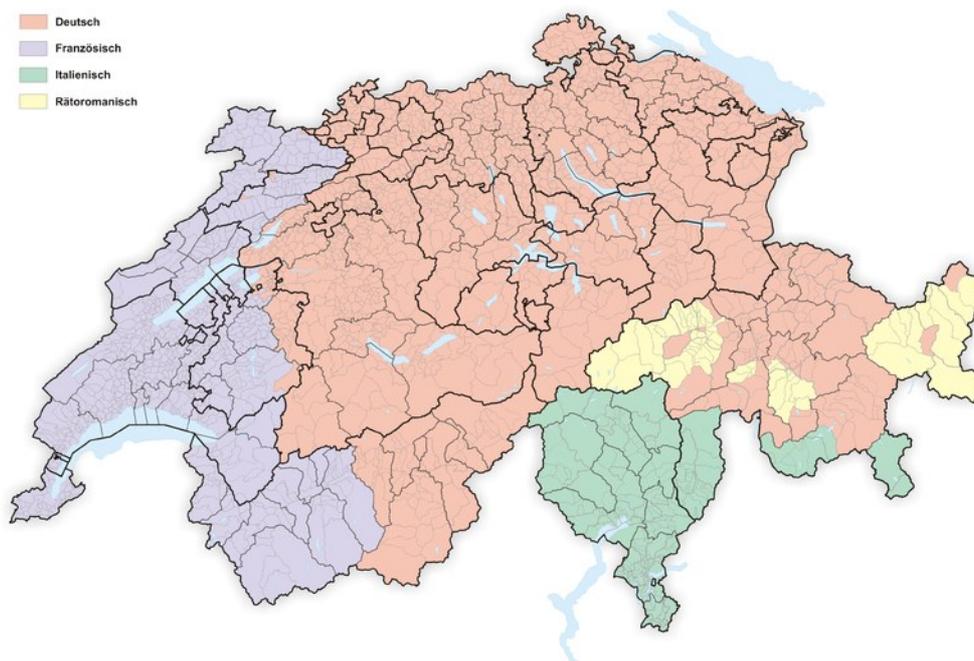
diesen vier Kantonen ausgewirkt? Welche Folgen auf das innerkantonale Verhältnis der Sprachgruppen haben die zahlreichen Volksabstimmungen gezeitigt?

Tabelle 1 – Sprachenverteilung in den zwei- und mehrsprachigen Kantonen der Schweiz (%)
(laut Volkszählung von 2000)

<i>Sprachgruppen</i>	<i>Deutsch</i>	<i>Französisch</i>	<i>Italienisch</i>	<i>Rätoromanisch (bzw. Ladinisch)</i>
Wallis	28,4	62,8	2,2	-
Graubünden	68,3	0,5	10,2	14,5
Freiburg	29,2	63,2	1,3	0,1
Bern	84	7,6	2	0,1
Schweiz insgesamt	63,7	20,4	6,5	0,5
Zum Vergleich: Südtirol (Volkszählung 2011)	69,41	-	26,06	4,53

Quelle: www.statistik.admin.ch²⁰; ASTAT-Jahrbuch 2012, S. 119

Abb. 1 – Die Schweizer Kantone nach Sprachgruppen



Minderheit ist in Schweizer Rechtsgrundlagen und öffentlichen Debatte bis etwa 1980 gar nicht verwendet worden und wird auch in der neuen Verfassung von 1999 nur einmal explizit verwendet. Diese legt die Sprachgebiete der Schweiz nicht fest, sondern weist den Kantonen die Kompetenz zu, ihre Amtssprachen zu bestimmen (Art. 70, 2). Dabei müssen sie jedoch sprachliche Minderheiten und die herkömmliche Zusammensetzung der Sprachgebiete beachten. Dieser Artikel spricht interessanterweise von angestammten Sprachminderheiten innerhalb der Kantone, nicht innerhalb der Schweiz. So sind etwa die Deutschsprachigen in den zweisprachigen Kantonen Wallis und Freiburg in der Minderheit, die Französischsprachigen im Kanton Bern. Von den vier mehrsprachigen Kantonen haben nur Bern und Wallis die Sprachgebiete räumlich festgelegt. Die Kantone Freiburg und Graubünden weisen die Regelung der Amtssprache den Gemeinden zu.

²⁰ Eine ausgezeichnete geografische Aufschlüsselung der Volksabstimmungsergebnisse der Schweiz findet sich im „Politischer Atlas der Schweiz, Abstimmungen und Analysen“, auf: <http://www.bfs.admin.ch>.

In allen vier Kantonen gibt es das obligatorische Referendum (bei Änderungen der Kantonsverfassung), das fakultative Referendum (über Kantonalgesetze) und die Volksinitiative. Die für die Erwirkung dieser Abstimmungen nötige Unterschriftenzahl liegt überall sehr niedrig. Stojanovic konzentrierte sich in seiner Untersuchung von 2006 vor allem auf zwei Fragen: zum einen, ob die jeweilige Sprachminderheit auch bei Volksabstimmungen majorisiert worden ist; zum anderen, wie über sprachgruppenrelevante Themen abgestimmt worden ist. Er fragte auch, ob und wie Spannungen und Missverständnisse zwischen den Sprachgruppen bei ausschließlicher Behandlung dieser Fragen auf repräsentativer Ebene aufgekommen und gelöst worden wären.

Ein emblematischer Fall in dieser Hinsicht war der „Sprachenkrieg“ von Fribourg/Freiburg von 2006. Ein neues Kantonalgesetz verfügte, dass 10-15% der Unterrichtszeit an den öffentlichen Schulen in der jeweils anderen Sprache des Kantons (Französisch und Deutsch) abgehalten werden müssten. Dagegen ergriffen Bürger das Referendum und am 24. September 2000 wurde das neue Gesetz gegen den Widerstand der politischen Elite zu Fall gebracht. Die deutschsprachigen Bezirke hatten das Gesetz zu 70% akzeptiert, die französischsprachigen Bezirke nur zu 40%. Die Volksabstimmung hatte tatsächlich zu einer ethnolinguistischen Mobilisierung geführt und unter beiden Sprachgruppen waren neue Ängste und Widerstände gegen die vermeintliche Germanisierung bzw. Französisierung aufgetreten. Niemals zuvor seien die Sprachgruppen so offen gegeneinander gestellt worden.

Im Fall des dreisprachigen Graubünden war eine bundesweite Volksabstimmung zum Testfall des Verhältnisses der Sprachgruppen geworden. In der Schweizer Verfassung sollte 1996 verankert werden, dass die italienische und romanische Sprache im Tessin und Graubünden auch mit Bundesmitteln gefördert werden kann. Bundesweit ging der Vorschlag mit 76% Zustimmung durch, nur in Graubünden selbst stimmten nur 68% mit Ja. Vor allem die überwiegend deutschsprachigen Bezirke Graubündens hatten relativ öfter mit Nein gestimmt. Die Medien und die *Lia Rumantscha* machten die Gegnerschaft der Deutschsprachigen Graubündens gegen die Aufwertung des Romanschen für das schwache Ergebnis aus. Schon 1959 waren kantonale Finanzbeiträge an die *Lia Rumantscha* vom Volk abgelehnt worden, 1984 hingegen die Schaffung von Kulturforschungszentren der Sprachgruppen Graubündens, weil vor allem Romanen und Italiener vermuteten, dass dies den Deutschsprachigen zugute kommen würde.

Den interessantesten Fall bildet die Abstimmung über eine Reform des kantonalen Wahlrechts im Wallis am 26. September 2005. Im Wallis stellen die französischsprachigen Unterwalliser drei der fünf Regierungsmitglieder, die deutschsprachigen Oberwalliser zwei. Die Mehrheit der Walliser

lehnte die Einführung des Mehrheitswahlrechts für die Kantonsregierung ab. Dabei hatten das französischsprachige Unterwallis zu 51% mit Ja gestimmt, während eine klare Mehrheit (69%) des deutschsprachigen Oberwallis mit Nein gestimmt hatte. Die deutsche Sprachminderheit des Wallis hatte somit das Endergebnis von 54% Nein erwirkt.²¹ Die Mehrheit der deutschsprachigen Walliser hatte befürchtet, dass das neue Wahlsystem zum Verlust eines ihrer beiden Sitze der insgesamt 5 Regierungssitze führen würde, die den Oberwallisern vorbehalten waren. Die Kantonsregierung sprach vor der Volksabstimmung von einer Bedrohung für die Einheit des Kantons. Es ging zentral um die angemessene Vertretung der deutschsprachigen Walliser in der Kantonsregierung. Ohne Zweifel war diese Frage eine „ethnisch sehr relevante“ Frage: Eine getrennte Abstimmung mit Erfordernis einer doppelten Mehrheit im Ober- und Unterwallis hätte auf jeden Fall zur klaren Ablehnung der Volksinitiative geführt. So scheiterte die Volksinitiative nur knapp.

Im Kanton Bern, in dem nur 7,6% Französischsprachige (vor allem im Berner Jura) leben, ging es im April 2006 um eine Reform der Kantonalwahlen: die Sitze wurden von 200 auf 160 reduziert, die Wahlkreise von 27 auf 8. Als Ausgleich zu dieser „Rationalisierung“ sollte das Berner Jura 12 Sitze garantiert bekommen und im neuen Bezirk Biel-Seeland sollten die Französischsprachigen einen fixen Anteil der Sitze gemäß ihres Bevölkerungsanteils erhalten (zur Zeit bei 5%).

Die Reform war als Novellierung der Kantonsverfassung dem obligatorischen Referendum unterworfen, weshalb die offizielle Politik auch den größtmöglichen Konsens in der Bevölkerung suchte. Doch wurde argumentiert, dass durch diese Regelung der Sprachfrieden gestört würde, da sich die Wähler als Minderheitenangehörige bekennen müssten, obwohl viele eine mehrsprachige Identität entwickelt haben. Viele Französischsprachige wollten nicht zur „geschützten Sprachminderheit“ erklärt werden.²² Auf kantonaler Ebene wurde die Vorlage dann mit 84% JA-Stimmen angenommen, im Bezirk Biel erhielt sie hingegen nur 79% Zustimmung, was allem Anschein nach auf die geringere Zustimmungsquote innerhalb der dort anteilmäßig stärkeren französischsprachigen Bevölkerung zurückzuführen ist.

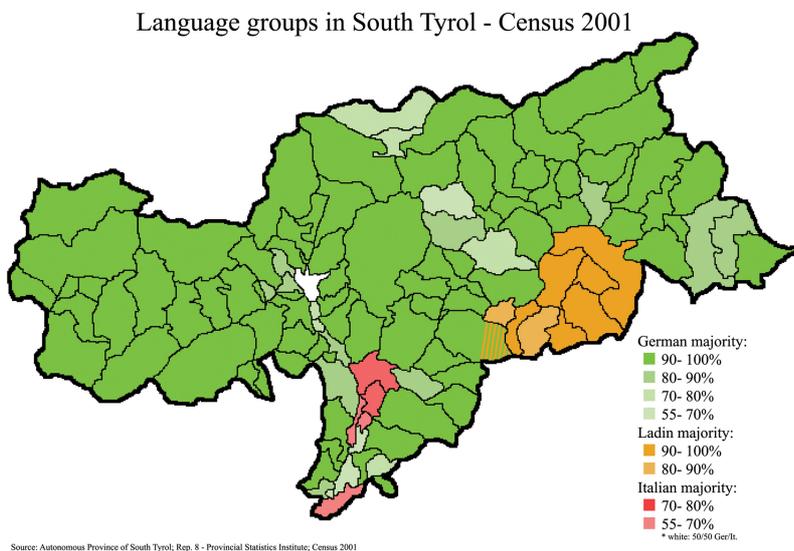
21 Vergleichbar mit dem Ausgang der Volksabstimmung vom 25.10. 09 in Südtirol, wo die zahlenmäßig minoritären Sprachgruppen der Italiener und Ladiner durch ihr Fernbleiben von den Urnen das Scheitern am Beteiligungsquorum bewirkt haben, obwohl sich über 40% der deutschsprachigen Südtiroler an der Abstimmung beteiligten und sich mit großer Mehrheit dafür aussprachen.

22 Vgl. Nenad Stojanovic, *Direct Democracy...*, 198.

3. Erfahrungen mit direkter Demokratie in Südtirol

Als fünftes Beispiel von Volksabstimmungen in mehrsprachigen Gebieten im Alpenraum, allerdings ohne den tiefen geschichtlichen Erfahrungshorizont der Schweiz mit institutionalisierter direkter Demokratie seit 140 Jahren, können zwei in den letzten Jahren in Südtirol abgehaltene Volksabstimmungen gewertet werden. Zum einen eine kommunale Abstimmung in Bozen über die Rückbenennung eines Platzes im Jahr 2002, zum anderen die erste landesweite Volksabstimmung am 25. Oktober 2009 zu gleich 5 Volksinitiativvorlagen. Vorausgeschickt werden muss, dass Südtirols Autonomie die Anerkennung von drei offiziellen Sprachgruppen vorsieht – die deutsche, italienische und ladinische – diese Sprachgruppen sich aber im Siedlungsschwerpunkt stark unterscheiden. Während die deutsche Sprachgruppe überall auf dem Lande und Städten mit Ausnahme des Gebiets der Dolomitenladiner stark präsent ist, bilden die Italiener in nur fünf von insgesamt 116 Gemeinden die Mehrheit und sind zu rund 90% auf die größeren Städte konzentriert. Die zweitgrößte Stadt Südtirols, Meran, wies bei der Volkszählung 2001 einen Anteil von 48% italienischsprachiger Bürger auf. Die ladinische (rätoromanische) Sprachgruppe konzentriert sich auf acht Gemeinden zweier Dolomitentäler: dem Grödnertal und dem Abteital/Gadertal.

Abb.2 - Die territoriale Verteilung der Sprachgruppen in Südtirol



3.1 Bozen im Herbst 2002: Bürgerentscheid zur Rückbenennung des Siegesplatzes

Seit Jahrzehnten sorgt in Bozen ein Denkmal und die Benennung des umliegenden Platzes für

Unmut in der deutschsprachigen Bevölkerung und führt immer wieder zu Spannungen und Ressentiments zwischen italienischer und deutscher Sprachgruppe. Es geht um den als „Siegesdenkmal“ bekannten Triumphbogen, der auf Anordnung von Mussolini 1928 nach Plänen des Architekten Piacentini in Bozen zur Feier der Besetzung und Annexion Südtirols an Italien errichtet worden ist. Der Triumphbogen ist nicht nur, im Gegensatz zur im restlichen Italien verfügten Abtragung faschistischer Denkmäler, immer wieder auf Hochglanz gebracht worden, sondern trägt auch alle Kernsymbole des italienischen Faschismus sowie Inschriften, die den kolonialistischen Hintergrund der Erbauer klar ausdrücken.²³ Der Platz, auf dem das Siegesdenkmal steht, ist schon vor der damaligen faschistischen Stadtverwaltung „Piazza Vittoria – Siegesplatz“ benannt worden. Bis vor Kurzem waren vor dem Denkmal nicht einmal erklärende bzw. relativierende Informationstafeln angebracht worden, die Besuchern von außen die geschichtliche Bedeutung des Denkmals kritisch erläutert hätten.

Nach jahrelangen Querelen kam es am 15. November 2001 zur Entscheidung des Bürgermeisters und der Stadtregierung von Bozen, die Benennung „Siegesplatz“ in „Friedensplatz“ zu ändern. Im Stadtparlament von Bozen stellen die italienischen Mittellinks-Parteien, die Grünen und die SVP bis heute die Mehrheit. Der Bevölkerungsanteil der Deutschsprachigen in der Gemeinde Bozen liegt laut Volkszählung 2001 bei 26% gegenüber 73% Angehörigen der italienischen Sprachgruppe. Dieser Akt rief vor allem in nationalistischen Kreisen der italienischen Sprachgruppe Entrüstung und starken Protest hervor. Die beiden Rechtsparteien *Forza Italia* und *Unitalia*, die bezogen auf die italienischen Wähler die Mehrheit in Bozen stellen, strengten einen kommunalen Bürgerentscheid an, um diese Umbenennung wieder rückgängig zu machen. Bei der Volksabstimmung am 6. Oktober 2002 entschieden sich 62% der Abstimmenden für die Rückbenennung des Friedensplatzes in Siegesplatz. Diese Abstimmung machte nicht nur inhaltlich klar, dass die faschistische Symbolik und das Siegesdenkmal als Wahrzeichen der „Italianità“ Bozens für die Mehrheit der italienischsprachigen Stadtbevölkerung von größter Bedeutung ist, sondern dass in solch sprachgruppenrelevanten Fragen in einer ethnisch noch stark polarisierten Gesellschaft die Minderheit bei Bürgerentscheiden keine Chance hat, zumal seitens der majoritären italienischen Rechtsparteien eine starke Mobilisierung der italienischen Wählerschaft gelang.²⁴

23 Die Aufschrift auf dem Denkmal lautet: „Hinc Patriae Fines Siste Signa – Hinc Ceteros excoluimus lingua legibus artibus“ (Hier haben wir die Grenzmarken des Vaterlands gesetzt. Von hier aus brachten wir den anderen Sprache, Rechte und Künste bei.).

24 Vgl. Winfried Kurth/Josef Berghold, „Gruppenfantasien im Umfeld des 'Siegesplatz'-Konfliktes in Bozen“ in: *Jahrbuch für Psychohistorische Forschung* 7 (2006), 97-138.

Dieser kommunale Bürgerentscheid in Bozen wird differenziert analysiert von: Hermann Atz, Das Referendum zum „Friedensplatz“ in Bozen und seine Auswirkungen auf die Landtagswahlen 2003 in Südtirol, in: Peter Filzmaier u.a. (Hg.), *Jahrbuch für Politik. Tirol und Südtirol* 2003, Bozen 2004, Athesia, S. 220-227.

3.2 Die Volksabstimmung vom 25. Oktober 2009

Direktdemokratische Instrumente, die zu einer Volksabstimmung mit bindender Wirkung führen wie die Volksinitiative (im Südtiroler Rechtsjargon „Gesetzeseinführendes Referendum“), fallen erst seit der Reform des Autonomiestatuts 2001 in die Kompetenz der Autonomen Provinzen Bozen und Trient (Art. 47, Abs. 2 des novellierten Statuts) und sind in Südtirol 2005 mit Landesgesetz neu geregelt worden.²⁵ Dieses Instrument zur direkten Entscheidung einer Sachfrage der Landespolitik durch die Bürger ist in der Südtiroler Geschichte zum ersten Mal am 25. Oktober 2009 zur Anwendung gekommen und zwar zu fünf Initiativvorlagen, von welchen drei von einer Oppositionspartei und zwei von Allianzen freier Vereine vorgelegt worden waren:

1. Für den Vorrang der Einheimischen bei der öff. Wohnbauförderung (Einbringerin: Union für Südtirol)
2. Gegen den Ausverkauf der Heimat durch Einschränkung des Zweitwohnungsbaus nicht Ansässiger (Einbringerin: Union für Südtirol)
3. Für ein bessere Regelung der direkten Demokratie (Einbringerin: Union für Südtirol)
4. Für ein besseres Gesetz zur direkten Demokratie (Einbringerin: Initiative für mehr Demokratie)²⁶
5. Für die Reduzierung des Flugverkehrs (Einbringer: Dachverband für Natur- und Umweltschutz)

Beide Volksinitiativen zur direkten Demokratie hatten eine Gesamtreform der direktdemokratischen Verfahren mit dem Ausbau der Volksrechte nach Schweizer Muster zum Inhalt. Unter anderem war auch ein bestätigendes Referendum über bestimmte Beschlüsse der Landesregierung und die Abschaffung bzw. Absenkung des Beteiligungsquorums von 40% vorgesehen. Die Gegner der Vorlagen setzten sich aus konträren Positionen zusammen: zum einen die Spitze der Mehrheitspartei SVP, die eine Machteinbuße befürchtete; zum anderen ein beträchtlicher Teil der italienischen Sprachgruppe, der befürchtete, ohne Quorum bei den Volksrechten von der numerischen Mehrheit der deutschen Sprachgruppe (derzeit rund 70% der Bevölkerung) regelmäßig überstimmt zu werden. In der Abstimmungskampagne hatten deshalb italienische Printmedien ein Bedrohungsszenario für die italienische Sprachgruppe ausgerollt, wenn die Reformvorschläge für bessere direkte Demokratie akzeptiert werden sollten. Auch der Landeshauptmann, andere SVP-Politiker und italienischsprachige Politiker hatten in diese Kerbe geschlagen.²⁷ Die Einbringer der Vorlage, die sprachgruppenübergreifende *Initiative für mehr Demokratie* (nachfolgend: *Initiative*)

25 Vgl. Landesgesetz Nr. 11 vom 18.11.2005, auf: <http://www.noaereibz.it/doc/referendum/LP-2005-11.pdf> .

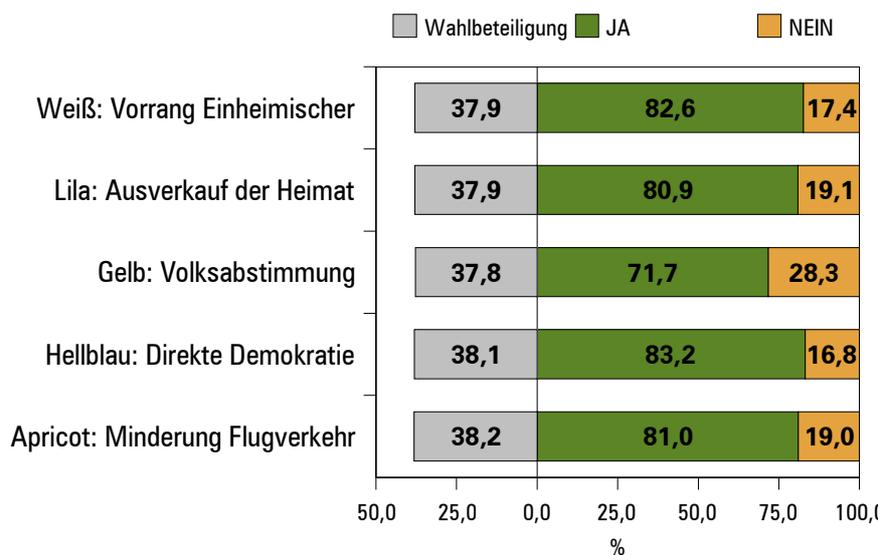
26 Der Gesetzesvorschlag für ein besseres Gesetz zur direkten Demokratie sieht fünf Instrumente vor: die Volksinitiative, das bestätigende Referendum, das befragende Referendum, das Volksbegehren und die Petition. Der gesamte Text mit Erläuterung auf: <http://www.dirdemdi.org/neu> und <http://www.volksabstimmungdirektedemokratie.it> .

27 Corriere dell'Alto Adige und Alto Adige ALTO ADIGE, versch. Ausgaben Sept-Oktober 2009.

hatte dagegen immer wieder darauf verwiesen, dass ihr Gesetzesvorschlag nicht zur Verletzung von Minderheitenrechten führen könne. Die seitens der Bürger vorgelegten Initiativ- und Referendumsanträge seien nämlich der allgemeinen Schranke der italienischen Verfassung und des Autonomiestatuts mit den Schutzbestimmungen für die Rechte der Sprachgruppen unterworfen. Die Stärkung der politischen Mitentscheidung der Bürgern als solchen gegenüber der politischen Vertretung sei das Ziel ihres „besseren Gesetzes zur direkten Demokratie“, so die *Initiative*, nicht die Majorisierung einer Sprachgruppe durch eine andere.²⁸

Bei einer Wahlbeteiligung zwischen 37,8 und 38,2% scheiterten alle fünf zur Abstimmung gebrachten Gesetzesvorschläge knapp am vorgesehenen Beteiligungsquorum von 40%. Damit lag die mittlere Wahlbeteiligung um rund 42% unter der Wahlbeteiligung bei den letzten Landtagswahlen 2008 (80,1%).

Abb. 2: Prozentuale Ergebnisse der Landesvolksabstimmungen 2009²⁹



Quelle: Wahlamt des Landes (http://wahlen.provinz.bz.it/refhome_ld_vg.htm, (abgerufen am 1.2.2010))

Trotz der massiven Einflussnahme der Landesregierung und der völlig einseitigen Propagandahaltung der beiden größeren Printmedien nahmen immerhin 45% der deutschsprachigen und 14,3% der italienischsprachigen Wähler, in Summe 38,2% am Votum zum „Besseren Gesetz zur direkten Demokratie“ bei. Diejenigen Wähler, welche die Urnen aufsuchten und gültige Stimmen abgaben, stimmten den eingebrachten Gesetzesvorschlägen mehrheitlich zu.³⁰ Die meisten

28 Vgl. Begleitbericht zum Gesetzentwurf; Abstimmungsheft auf der Webseite der Initiative für mehr Demokratie, auf: www.volksabstimmungdirektedemokratie.org und <http://www.dirdemdi.org/neu>.

29 Grafik aus: Hermann Atz/Ulrich Becker, *Das Ergebnis der Volksabstimmungen*, Bozen 2010, 186.

30 Hermann Atz/Ulrich Becker, „Das Ergebnis der Volksabstimmungen vom 25. Oktober 2009 aus der Sicht der Meinungsforschung“, in Günther Pallaver (Hrsg.) *POLITIKA 2010, Südtiroler Jahrbuch der Politik* (RAETIA,

JA-Stimmen erhielt mit 83,2% der Vorschlag der *Initiative* für ein besseres Gesetz zur direkten Demokratie. Mit immerhin noch 71,7% Zustimmung schnitt der konkurrierende Vorschlag zu Volksabstimmungen der Union für Südtirol dagegen am schlechtesten ab.³¹

Die fünf Volksinitiativvorlagen trafen somit auf eine nach Sprachgruppen ganz unterschiedliche Akzeptanz. Während nämlich die Beteiligung der deutschen Sprachgruppe offenkundig ausreichte, um das Beteiligungsquorum von 40% zu erreichen (in 84 von 103 Gemeinden mit deutscher Bevölkerungsmehrheit wurde es überschritten), wurde das Quorum in den Stadtgemeinden mit hohem bzw. überwiegendem Anteil der italienischen Sprachgruppe (Bozen, Meran, Leifers) weit unterschritten.³² Die geringe Beteiligung der Bürger italienischer Muttersprache trug entscheidend dazu bei, die fünf Volksinitiativen am Quorum scheitern zu lassen, zumal nur 7.000 Stimmen zu dessen Erreichung fehlten. Wie in Italien seit langem üblich wurde das geltende Beteiligungsquorum strategisch eingesetzt, um durch die Summierung der Stimmen von Nicht-Wählern und bewusst den Urnen fernbleibenden Gegnern der Vorlagen über die Quorumsregelung die Gültigkeit der Volksabstimmung zu verhindern.

Tabelle 2 – Abstimmungsbeteiligung in Gemeinden mit ital. Bevölkerungsmehrheit und in Meran (Landes-Volksabstimmung vom 25.10.2009)

	<i>Vorrang Einheimischer</i>	<i>Gegen den Ausverkauf der Heimat</i>	<i>Volksabstimmung über Großprojekte</i>	<i>Besseres Gesetz zur Direkten Demokratie</i>	<i>Minderung des Flugverkehrs</i>	<i>Anteil Italiener laut Volkszähl. 2001</i>
Bozen	24,3	24,2	24,2	24,8	25	72,6
Leifers	27,1	27	26,9	27,2	27,5	69,3
Pfatten	30,5	30,7	30,9	30,9	31	57,9
Branzoll	29,2	29,2	29	29,5	29,4	60,0
Salurn	25	24,9	24,9	25,1	25,4	61,3
Meran	28,5	28,4	28,4	28,4	28,9	48
Südtirol insgesamt	37,9	37,9	37,8	38,1	38,2	26,7

Quelle: Wahlamt des Landes (http://wahlen.provinz.bz.it/refhome_ld_vg.htm)

Alle fünf Gemeinden mit italienischer Bevölkerungsmehrheit gehörten mit einer Wahlbeteiligung unter 30% zu den Schlusslichtern, wobei Meran ein wenig aus dem Rahmen fällt, da die italienische Sprachgruppe dort nur 48% der Bevölkerung umfasst. Dasselbe gilt auch für die acht Gemeinden

Bozen, 2010), 179-203.

31 Die Union für Südtirol hatte im Vorfeld der Volksabstimmungen selbst eingeräumt, dass der Vorschlag der Initiative für mehr Demokratie ein recht ausgereifter Gesetzesentwurf sei, und rief das Wahlvolk auf, auch diesem Vorschlag die Zustimmung zu erteilen.

32 Die Beteiligung an der Volksabstimmung in den Gemeinden mit ladinischer Mehrheit lag ebenfalls signifikant unter dem Landesdurchschnitt, schlug aber quantitativ nicht so deutlich für das Gesamtergebnis zu Buche.

mit ladinischsprachiger Mehrheit, doch mit weniger deutlichen Prozentsätzen. Der Rückgang der Abstimmungsbeteiligung fiel im Vergleich zur Landtagswahl 2008 überproportional im Vergleich zu den Gemeinden mit deutscher Mehrheit aus. Dies wird deutlich, wenn man den Stimmenanteil italienischer Parteien bei den Landtagswahlen 2008 (PdL, PD, Lega, Unitalia, Italia dei Valori, UDC, Comunisti, La Sinistra³³) als Maß für den Anteil der italienischen Sprachgruppe heranzieht und den prozentualen Rückgang der Wahlbeteiligung auf Sprengel Ebene vergleicht. So liegt etwa der Beteiligungsrückgang in einem Großteil der Bozner Sprengel bei über 70%, ist also weit drastischer als der durchschnittliche Rückgang von 42% im Landesdurchschnitt.³⁴

Fazit: die deutliche Mehrheit der deutschsprachigen Bevölkerung sprach sich für die bessere Beteiligung und Mitbestimmung an der Landespolitik aus. Das Quorum von 40% wurde in 84 Gemeinden mit deutschsprachiger Mehrheit erreicht mit einer durchschnittlichen Zustimmung von immer mehr als zwei Dritteln. Die Mehrheit der italienischsprachigen Bevölkerung drückte durch Nicht-Teilnahme entweder Desinteresse an den anstehenden Themen, Resignation hinsichtlich möglicher neuer Partizipationschancen oder die Ablehnung des Ausbaus der direkten Demokratie in Südtirol aus.³⁵ Die Angst der italienischen Sprachgruppe vor einer systematischen Majorisierung und Benachteiligung durch Volksabstimmungen angesichts einer Mehrheit der Deutschsprachigen von 70% bei den Wahlberechtigten war sowohl von der SVP, der deutschen Mehrheitspartei, als auch von den italienischen Rechtsparteien und den nationalistischen Medien geschürt worden. Der Umstand, dass eine zweite Volksinitiative zum Ausbau der direkten Demokratie von einer Südtiroler „patriotischen“ Partei (Union für Südtirol) stammte, die den allermeisten Italienern verhasst ist, trug zum Misstrauen gegenüber dem gesamten politischen Projekt bei.³⁶ Den Rest an Misstrauen besorgten die Partei für die Selbstbestimmung, „Südtiroler Freiheit“, die im ganzen Land den Slogan „Heute Volksabstimmung, morgen Selbstbestimmung“ plakatierte und damit die

33 Einige dieser gesamtstaatlichen Parteien wie zum Beispiel die Lega werden in Südtirol auch von deutschsprachigen Wählern gewählt.

34 Vgl. Hermann Atz/Ulrich Becker, *Das Ergebnis der Volksabstimmungen.....* Bozen 2010, 187.

35 Der instrumentelle Einsatz des Quorum, also Boykottkampagnen um angesichts des Beteiligungsquorum von 40% das gesamte Votum zu Fall zu bringen, haben in Italien lange Tradition. In den Jahren 1997-2009 sind in Italien sämtliche staatsweiten Referenden, mit Ausnahme der Verfassungsreferenden, am Quorum gescheitert. Vgl. Thomas Benedikter, *Democrazia Diretta – Più potere ai cittadini*, (editore SONDA, C. Monferrato, 2008, Kap. 12).

Hermann Atz erklärte die mangelnde Beteiligung auch mit Informationsmangel und Resignation: „Es gab einen Mangel an sachlicher Information, während die Verfahrensfrage der Verfassungswidrigkeit in den Vordergrund gerückt wurde. Ältere, weniger gebildete Menschen sind nicht hingegangen aus der Haltung heraus: Ich weiß gar nicht, worum's geht. Andere Gruppen fehlten, die der Politik insgesamt schon so stark misstrauen, dass zwischen direkter Demokratie und Vertretungsdemokratie gar kein Unterschied gemacht wird. Man ist der Landespolitik skeptisch gegenüber, und auch gegenüber der direkten Demokratie, die man zu wenig kennt. Die Wähler sind aus verschiedenen Motiven nicht hingegangen: von bewussten Nicht-Wählern über jene, die sehr weit weg sind von der Politik insgesamt, bis zu jenen, die der politischen Klasse grundsätzlich misstrauen und jenen, die sich überfordert fühlen.“ (H. Atz. im RAI Sender Bozen, Spezial, 26.10.2009).

36 Kommentar von Paolo Campostrini, ALTO ADIGE, 24.10.2009 „5 quesiti che puzzano“.

direktdemokratischen Verfahren in die Nähe der von dieser Partei angepeilten Selbstbestimmungslösung für Südtirol rückte.³⁷

De facto hat sich bei der Volksabstimmung vom 25.10.2009 herausgestellt, dass die Südtiroler Volkspartei (SVP, Stimmenanteil bei den Landtagswahlen 2008: 48,1%) im Verein mit den Rechtswählern der italienischen Sprachgruppe (Stimmenanteil bei den Landtagswahlen 2008: 12,3%) dank des 40%-Beteiligungsquorums bei jedem Thema sozusagen eine Art „Veto“ einlegen kann. Sie braucht nur die Mehrheit der Italiener und die Hälfte ihrer eigenen Wähler zum Boykott aufwiegeln, um mittels des Quorum die ganze Abstimmung zu Fall zu bringen. „In Südtirol wählt man immer noch nach 'Blöcken'“, merkte der Verfassungsrechtler Francesco Palermo an, „in einer normalen Gesellschaft wären diese Referendumsthemen, insbesondere jenes zur direkten Demokratie wunderbar gewesen. Hier hingegen müssen die Probleme der Minderheiten zu jenen der Mehrheit werden. Die Abstimmung gerät unweigerlich zum ethnischen Votum. Die Italiener haben sich als beste Verbündete der SVP herausgestellt. Dieser Prozess ist schon im Gange: Italiener und die SVP auf der einen, deutsche Rechtsparteien auf der anderen.“³⁸

Dem Abstimmungsverhalten liegt jedoch nicht nur ein geringerer Informationsgrad über die Volksinitiativen in Inhalt und Bedeutung zugrunde, sondern ein grundsätzliches Missverständnis und Misstrauen. Missverständnis insofern, als die Reformvorschläge zur direkten Demokratie die allgemeine Begrenzung der Zulässigkeit von Volksinitiativen durch das Autonomiestatut und den Grundsatz der Gleichberechtigung der Sprachgruppen und den Schutz der Sprachenrechte nicht in Frage gestellt haben. Missverständnis auch deshalb, weil die Landespolitik und politische Praxis in Südtirol zum völlig überwiegenden Teil keine sprachgruppenrelevanten Fragen regelt, sondern Fragen, die in jeder einsprachigen Alpenregion genauso anstehen. So dominieren in internen Umfragen der *Initiative* zu erwünschten bzw. überfälligen Volksinitiativen Themen der Umwelt-

37 Vgl. dazu meinen Beitrag „Direkte Demokratie vor ethnischem Dilemma“ in der Webseite www.volksabstimmungdirektedemokratie.it (Beitrag vom November 2009) sowie von Hermann Atz in der Südtiroler Wochenzeitschrift FF, Nr.44/2009, S. 18: „Ein entscheidender Punkt war sicher, dass viele Menschen sich nicht ausreichend informiert gefühlt haben. Dadurch waren sie einerseits unsicher, und andererseits beeinflussbar. (...) Das Ergebnis ist auch ein Warnsignal, dass sich die Italiener immer weniger in die Landespolitik mit einbezogen fühlen. Sie haben das Gefühl, ihre Stimme zähle sowieso nicht.“

38 Corriere dell'Alto Adige, Bozen, 27.10.2009, S.2. Atz und Becker schließen aus dem Ergebnis: „Unterm Strich hat das vergleichsweise hohe Quorum nicht das bewirkt, was es eigentlich sollte – nämlich eine Diktatur der Minderheiten zu verhindern, sondern ganz im Gegenteil eine große Verunsicherung geschaffen. Am Ende fragen sich alle, 'was wäre gewesen, wenn ... ', und nicht einmal die politische Elite hat wertvolle Hinweise über das derzeitige Stimmungsbild in der Wahlbevölkerung sammeln können, außer der etwas vagen Einsicht, dass man in Zukunft basisdemokratischen Beteiligungsformen wohl in größerem Umfang Rechnung tragen sollte. Aus der Perspektive der Wahlforschung ergeben sich immerhin interessante Schlussfolgerungen über die Wirkung von Quoren auf die Wahlbeteiligung in Abhängigkeit von den subjektiv wahrgenommenen Erfolgsaussichten. In Südtirol hat im Herbst 2009 wohl der sprichwörtliche Glaube gefehlt, um den demokratiepolitischen Berg wirklich zu versetzen.“ (Atz/Becker, *Das Ergebnis der Volksabstimmungen.....*, 203)

und Sozialpolitik. Eingriffe in die Substanz des Sprachgruppenschutzes im Wege von Volksabstimmungen ließen weder das bestehende Gesetz noch die Reformvorschläge zur direkten Demokratie zu. Misstrauen kam insofern zum Ausdruck, als man in breiten Teilen der italienischen Sprachgruppe die Interessen der deutschsprachigen Wähler immer noch als konträr zu jenen der italienischen Wähler begreift. Gepaart mit der weit verbreiteten Frustration mit Referendumsrechten aufgrund der Krise dieses Instruments auf gesamtstaatlicher Ebene und gepaart mit einem weit verbreiteten Desinteresse der italienischen Bevölkerung an landespolitischen Themen, auch mit erheblichen Missverständnissen gegenüber der Direkten Demokratie nach Schweizer Muster, konnte diese Volksinitiative nicht durchdringen. Dabei waren beide im Kern als Initiativen zur Stärkung der Mitentscheidungsrechte aller Bürger gegenüber der repräsentativen Politik angelegt. Im Grunde drückten die italienischsprachigen Wähler mit ihrem Abstimmungsverhalten aus, dass man eher Kompromissen zwischen den Sprachgruppen auf institutioneller Ebene vertrauen will als einer verbesserten direkten Mitentscheidung aller Bürger.³⁹ Mit der Ablehnung der beiden Volksinitiativvorlagen zur direkten Demokratie am 25.10.2009 blieb es in Südtirol bei einer aus der Sicht der Bürgerinitiativen unzureichenden Regelung der politischen Beteiligungsrechte. Welcher Ausweg kann nun aus dieser anscheinend blockierten Situation gefunden werden? Die *Initiative* hat zu diesem Zweck einen neuen Volksinitiativvorschlag entwickelt.

4. Volksabstimmungen und Sprachgruppenrechte – Ein neuer Vorschlag

Aus dem Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. Oktober 2009 haben sowohl die primär von Deutschsprachigen gewählten Parteien als auch die Bürgerinitiativen für direkte Demokratie geschlossen, dass die Mitbestimmungsrechte auf jeden Fall verbessert werden sollten. Die regierende SVP erarbeitete, unter Einbindung der Parteibasis, einen eigenen Gesetzesvorschlag zur Reform des geltenden Landesgesetzes zur direkten Demokratie, der demnächst dem Landtag vorgelegt werden soll. Schneller war die Union für Südtirol, die schon im Februar 2010 einen neuen Gesetzesentwurf zur direkten Demokratie vorlegte. Die *Initiative* trat im April 2010 mit einer neuen Volksinitiativvorlage in die Öffentlichkeit, mit welcher die aus ihrer Sicht unverzichtbaren Minimalverbesserungen am geltenden Gesetz festgeschrieben werden sollten, an der sich die Parteivorschläge zu messen hätten, sofern eine neue Volksabstimmung vermieden werden sollte. Die neue Vorlage der *Initiative* konzentriert sich auf vier Punkte:⁴⁰

39 In diesem Sinne kommentieren Visentini und Franco diese Frage im *Corriere dell'Alto Adige*, 18.10.2009

40 Der Text des Gesetzesvorschlags kann auf der Webseite der *Initiative* eingesehen werden: <http://www.dirdemdi.org>

- Eine Klausel für den Schutz der Gleichheit der Rechte der drei Sprachgruppen bei Volksabstimmungen zu „ethnisch sensiblen Sachfragen“.
- Die Gewährleistung einer sachlichen und fairen Information aller Wähler bei Volksabstimmungen.
- Die Absenkung des Beteiligungsquorums auf 15%.
- Die Einrichtung des bestätigenden Referendum über Beschlüsse der Landesregierung.

Im Rahmen dieser kurzen Betrachtung soll nur die Schutzklausel für die Rechte der Sprachgruppen angeschnitten werden, zumal sie ein innovatives Verfahren vorschlägt. Vorab hält die *Initiative* nochmals fest, dass Volksabstimmungen, die in die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen eingreifen, als Autonomiestatuts-widrig nicht zulässig sind. Wenn andererseits eine Volksinitiative innerhalb des vom Autonomiestatuts gebotenen Spielraums die Gleichheit der Rechte der Bürger verschiedener Sprachgruppen oder einen „ethnisch-kulturell sensiblen Bereich“ berührt, führt man ein neues Element ein, das definiert wird als „Erfordernis der zweifachen bzw. dreifachen sprachgruppenbezogenen Mehrheit“ bei Volksabstimmungen.⁴¹ Wie lässt sich eine solche demokratische Mehrheit ermitteln?

Vorausgeschickt werden muss, dass in Südtirol im Unterschied zur Schweiz kein Territorialprinzip besteht, und somit in der öffentlichen Verwaltung nicht nach Gebieten mit unterschiedlichen Bevölkerungsmehrheiten gemäß Sprachgruppe differenziert wird. Das ganze Land und die gesamte öffentliche Verwaltung unterliegen landesweit einheitlichen Zweisprachigkeitsbestimmungen. Nur in den beiden ladinischen Tälern kommen besondere Dreisprachigkeitsbestimmungen zur Anwendung. Andererseits sind aus den Volkszählungen deutliche Schwerpunkte in der siedlungsmäßigen Verteilung der Sprachgruppen erkennbar, als Folge der sozialen und politischen Entwicklung des vergangenen Jahrhunderts. Eine italienischsprachige Mehrheit haben fünf Gemeinden (Bozen, Leifers, Pfatten, Branzoll und Salurn, mit anderen Worten. der Großraum Bozen), eine ladinische Mehrheit die acht Gemeinden des Abtei- und Grödentals. Die übrigen 103 Gemeinden sind mehrheitlich deutschsprachig.⁴² Eine sprachgruppenbezogene Mehrheit ist dann gegeben, wenn in den fraglichen Gemeindegruppen eine Mehrheit zustande kommt. Auch an den Fall einer mehrfachen sprachgruppenbezogenen Mehrheit wird in diesem Vorschlag gedacht, wenn zwei oder gar alle Sprachgruppen eine Volksabstimmungsvorlage als „ethnisch-kulturell relevant“ betrachten. Dann müssen Mehrheiten in allen entsprechenden Gemeindegruppen erzielt werden, um ein auf Landesebene verzeichnetes JA-Votum gültig sein zu lassen. Somit würde beschränkt auf die Ermittlung der Ergebnisse von landesweiten Volksabstimmungen eine Art Territorialprinzip, wie es

41 Vgl. neuer Vorschlag zur Regelung der direkten Demokratie in Südtirol; Art. 15-bis; auf: <http://www.dirdemdi.org>.

42 Vgl. ASTAT, *Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2009*, Verlag? auf: <http://www.provinz.bz.it/astat> .

in der Schweiz bezüglich der Kantone gilt, eingeführt.

Bei der Festlegung der „ethnisch-kulturellen Sensibilität“ greift die *Initiative* auf die Regelung des Art. 56 des Autonomiestatuts zurück, das den Vertretern im Landtag ein nach Sprachgruppen getrenntes Vetorecht einräumt, wenn die Vermutung besteht, dass ein Landesgesetz die Gleichheit der Rechte der Sprachgruppen verletzt.⁴³ Über ihr Veto hat laut Statut das Autonome Verwaltungsgericht Südtirols zu entscheiden und in zweiter Instanz das italienische Verfassungsgericht. Auch im Volksinitiativvorschlag der *Initiative* müsste die Mehrheit der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe im Landtag (reduziert sich bei den Ladinern i.d.R. auf einen Vertreter) bzw. bei einem bestätigten Referendum zu Landesregierungsbeschlüssen die Mehrheit der Landesräte (Regierungsmitgliedern) einer Sprachgruppe dieses Verfahren einleiten. In allen Fällen wäre die Festlegung der „ethnisch-sprachlichen“ Sensibilität nicht dem politischen Gutdünken eines Teils der Landtagsabgeordneten überlassen, sondern der nachfolgenden Prüfung durch eine dreiköpfige Richterkommission unterworfen.

Durch diese Schutzklausel würde den mehrheitlich italienischsprachigen und ladinischen Gemeinden des Landes, bei Geltung eines Beteiligungsquorums von 15% (in der derselben Volksinitiativvorlage enthalten), ein Vetorecht zugesprochen, wenn über ethnisch-kulturell sensible Fragen abgestimmt werden soll. Bei Volksabstimmungen über nicht ethnopolitisch sensible Themen gäbe hingegen für die Gültigkeit des Ergebnisses kein Erfordernis sprachgruppenbezogener doppelter oder dreifacher Mehrheiten, vielmehr genügte die einfache landesweite Mehrheit. Dieses „Doppelte Mehr“ mag zwar ans Erfordernis des Ständemehrs bei bundesweiten Volksabstimmungen in der Schweiz erinnern, ist jedoch in der Schweiz bezogen auf die Sprachgebiete auf Bundesebene und auf sprachlich unterschiedliche Teile von Kantonen nicht vorgesehen. Das Schweizer „Ständemehr“ soll primär den föderalen Charakter und damit die Interessen der bevölkerungsmäßig kleinen Kantone schützen, nicht so sehr die eventuell divergierenden Interessen der vier Sprachgruppen.

In Südtirol soll das „sprachgruppenbezogene Mehr“ die Interessen einer oder mehrerer Sprachgruppen bei sprachgruppenrelevanten Themen schützen. Zu einem Fall wie dem Freiburger Sprachenstreit könnte es bei Geltung einer solchen Regel in Südtirol aus zwei Gründen nicht

43 „Die Vertreter der Sprachgruppen im Landtag können mehrheitlich und schriftlich im Detail begründet den Antrag stellen, dass der Gegenstand einer Volksinitiative ethnisch sensibel ist. Die Kommission für die Abwicklung der Volksinitiativen prüft dann den Antrag dieser Vertreter und entscheidet begründet darüber. Wenn ja, ist eine Volksinitiative nur angenommen durch die Stimmberechtigten auf Landesebene, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten sie annimmt in jenen Gemeinden, in welchen die betroffene Sprachgruppe laut letzter Volkszählung die Mehrheit hatte.“ Vgl. Begleitbericht zum Volksinitiativgesetzentwurf der Initiative für mehr Demokratie vom 23.4.2010, auf: www.dirdemdi.org

kommen: erstens, das Thema würde aufgrund des Autonomiestatuts für nicht zulässig erklärt; zweitens eine der drei Sprachgruppen könnte mit ihrem territorial begrenzten Mehrheitsvotum unabhängig vom Gesamtergebnis auf Landesebene die fragliche Volksinitiative zu Fall bringen. Damit könnte sich aus der Sicht der *Initiative für mehr Demokratie* eine Sprachgruppe wirkungsvoll dagegen wehren, in einer ethnisch-kulturellen Frage von einer oder beiden anderen Sprachgruppen majorisiert zu werden.

Der neue Vorschlag bezieht sowohl die Judikative (Richterkommission) wie die Legislative (Landtagsabgeordnete) in das Verfahren zur Ausübung der politischen Mitbestimmungsrechte ein. Die Judikative spielt in diesem Verfahren gleich in drei Phasen mit:

1. bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Antrags auf Volksabstimmung;
2. bei der Prüfung des eventuellen Antrags der Mehrheit der Abgeordneten einer Sprachgruppe zur Feststellung der ethnolinguistischen Relevanz;
3. bei der Anfechtung eines durch Volksabstimmung zustande gekommenen Landesgesetzes durch die Regierung vor dem Verfassungsgericht.

Der Mehrheit der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe (reduziert sich bei den Ladinern i.d.R. auf einen Vertreter) bzw. bei einem bestätigenden Referendum zu Landesregierungsbeschlüssen die Mehrheit der Landesräte (Regierungsmitgliedern) einer Sprachgruppe steht gemäß diesem Vorschlag das Recht zu, das Verfahren zur Anwendung des zwei- bzw. dreifachen sprachgruppenbezogenen Mehrs einzuleiten.

Aufgrund des mehrsprachigen Charakters Südtirols würde im Rahmen dieser von der *Initiative* vorgeschlagenen Neuregelung der direkten Demokratie den drei offiziellen Sprachgruppen – spiegelbildlich zum Vetorecht der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe laut Art. 56 des Autonomiestatuts - ein Vetorecht eingeräumt, sofern über ethnolinguistisch relevante Fragen abzustimmen ist. Auf der Ebene der Wähler kann dies technisch nur durch den Rückgriff auf die territoriale Verteilung der Bevölkerung erfolgen, nämlich durch die Erfassung der Abstimmungsergebnisse in den Gemeinden mit jeweils deutscher, italienischer und ladinischer Bevölkerungsmehrheit.⁴⁴ Dadurch wird – aus der Sicht der *Initiative für mehr Demokratie* - das Instrument der direkten Mitentscheidung der Bürger für die zu erwartende große Mehrheit anstehender Sachfragen gerettet, während bei ethnolinguistisch sensiblen Themen eine Art

⁴⁴ „Da eine Schutzregelung nicht die Ausübung des Mitbestimmungsrechts als solches in Frage stellen darf, eine solche Regelung aber als notwendig erachtet wird, muss dies mit einer eigenen Klausel erfolgen. Sie soll dann zur Anwendung kommen, wenn die berechnete und unabhängig geprüfte Annahme besteht, dass Rechte einer Sprachgruppe aufgrund des Mehrheitsverhältnisses zwischen den Sprachgruppen verletzt werden könnten.“ Vgl. Begleitbericht zum Volksinitiativgesetzentwurf der Initiative für mehr Demokratie, vorgestellt am 23.4.2010, auf: www.dirdemdi.org/neu .

Vetorecht eines hohen Anteils der Wähler der jeweils betroffenen Sprachgruppe eingerichtet würde.⁴⁵

5. Neuer Volksabstimmungsmodus über ethnisch-kulturell sensible Themen übertragbar auf Souveränitätsfragen?

Anknüpfend an die Betrachtungen zur Durchführung von Volksabstimmungen in Südtirol gemäß geltendem Landesgesetz zur direkten Demokratie sowie gemäß Gesetzesvorschlag der *Initiative für mehr Demokratie* aufgrund einer sog. "doppelten Sprachgruppenmehrheit", soll kurz überlegt werden, ob solche Regelungen in einem mehrsprachigen Gebiet nur für die Anwendung von Volksabstimmungsrechten innerhalb des Landes (Zuständigkeiten der Autonomen Provinz laut Autonomiestatut mit Ausschlusskatalog nicht zugelassener Sachbereiche), oder auch für die Abhaltung einer denkbaren Volksabstimmung über die staatliche Zugehörigkeit Südtirols anwendbar wären.⁴⁶

Dabei soll nicht auf die komplexe Frage des Rechts auf Selbstbestimmung eingegangen werden, die auch in der wissenschaftlichen Literatur noch sehr unterschiedlich beurteilt wird.⁴⁷ Fest steht, dass die Selbstbestimmungsfrage in Tirol und vor allem in Südtirol seit der oft als Unrecht bezeichneten Annexion Südtirols an Italien im Jahr 1919 diskutiert wird und in den letzten Jahren die Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes in der Südtiroler Bevölkerung immer mehr Befürworter gefunden hat.⁴⁸

Hier wird somit unter Ausklammerung der international-rechtlichen Problematik nur kurz erörtert, ob die Methode des "sprachgruppenbezogenen Mehrs" sich auch für eine Volksabstimmung über

45 Der Anteil der in Gemeinden mit italienischer Bevölkerungsmehrheit siedelnden Italienischsprachigen an der gesamten italienischen Sprachgruppe Südtirols beläuft sich auf rund 75%, während der Anteil der in den ladinischen Gemeinden lebenden Ladinier an der gesamten ladinischen Sprachgruppe Südtirols sogar 90% erreicht.

46 Nach der mehrheitlichen Ablehnung des von der SVP gewollten Reformgesetzes zur Bürgerbeteiligung vom 6.6.2013 durch ein bestätigendes Referendum am 9.2.2014 bleibt das alte Gesetz Nr.11 vom 18. November 2005 weiter in Kraft. Die Gesetzesvorlage der Initiative ist mit 18.000 Unterschriften als Volksbegehren im September 2013 im Südtiroler Landtag von Neuem eingebracht worden.

47 Vgl. Peter Hilpold (2011), *Neue Perspektiven der Selbstbestimmung. Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbstständigung von Territorien in Europa*, in Hilpold/Steinmair/Perathoner, *Rechtvergleichung an der Staatsgrenze*, Peter Lang; sowie Peter Pernthaler (1996), *Allg. Staatslehre und Verfassungslehre*, Springer: Wien, 177. Dabei wird meist auch auf die Frage eingegangen, ob auch Volksgruppen und Minderheiten Träger des Selbstbestimmungsrechtes laut der Charta der Vereinten Nationen und der VN-Menschenrechtspakte von 1966 sein können. Vielfach ist das Bestreben erkennbar, das Selbstbestimmungsrecht in der Praxis möglichst auf den fast abgeschlossenen Prozess der Entkolonialisierung zu beschränken und aktuelle Volksgruppenfragen auszuklammern.

48 So hat die Partei Südtiroler Freiheit im Herbst 2013 über 61.000 Unterschriften für die Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes gesammelt. Vgl. www.suedtiroler-freiheit.com/

den staatsrechtlichen Statuts eines mehrsprachigen Gebiets eignen könnte. In Analogie zum Vetorecht der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe laut Art. 56 des Autonomiestatuts, könnte - wie oben ausgeführt - eine oder mehrere Sprachgruppen bei Volksabstimmungen mithilfe dieser Regel ein Veto einlegen und verhindern in einer ethnisch-sensiblen Frage von einer oder von beiden anderen Sprachgruppen majorisiert zu werden. Die ethnisch-kulturell sensible Frage schlechthin wäre die Frage der Zugehörigkeit Südtirols zum italienischen Staat. Für das Eintreten dieser heute wenig wahrscheinlichen Hypothese bedürfte es zweier wesentlicher Voraussetzungen:

1. Die Autonome Provinz Bozen müsste verfassungsrechtlich die Zuständigkeit für die Abhaltung von Volksabstimmungen zur staatlichen Souveränität und zu international-rechtlichen Statuts des Landes erhalten, was auch im Autonomiestatut selbst verankert werden müsste.⁴⁹ Dies käme einer Statutshoheit gleich, die in der Schweiz der Verfassungshoheit der Kantone entspricht (innere "Souveränität" der Kantone gemäß Art. 3 der Schweizer Bundesverfassung)). Südtirol befindet sich im Vergleich mit den Schweizer Kantonen auf einem niedrigen Niveau der Souveränität. So hat der Landtag kein direktes Recht auf Statutsinitiative zur Abänderung des Autonomiestatuts, die Bürger haben überhaupt kein Initiativ- und Mitspracherecht in Statutsfragen. Die Autonome Provinz Bozen hat auch keinerlei Statutshoheit etwa vergleichbar mit einem österreichischen Bundesland oder einem Schweizer Kanton. Ins Südtiroler Autonomiestatut kann rechtlich bindend nur das Parlament in Rom eingreifen.

2. Die Anerkennung der in Südtirol ansässigen Bevölkerung als Subjekt demokratischer Rechte in zweifacher Hinsicht: als Gesamtbevölkerung und als statutarisch anerkannte Sprachgruppen. Dies kommt der Zuerkennung der verfassungsrechtlichen Selbstständigkeit als Gebietseinheit und der Souveränität der Bürger in der Demokratie gleich.⁵⁰

Wären diese Voraussetzungen gegeben,⁵¹ müsste noch ein weiteres Konzept zur rechtlichen und politischen Anwendbarkeit anerkannt werden, um eine Abstimmung über die staatliche Zugehörigkeit einer Region als Akt einer gemeinschaftlichen, demokratischen Entscheidungsfindung zu qualifizieren: eine Mehrheit zur anstehenden Sachfrage in allen konstitutiven Sprachgruppen des Landes. M.a.W. nur wenn jeweils die Mehrheit der sich zur

49 Dieses Recht ist in sehr wenigen Autonomiestatuten verankert, wie z.B. jenen der Autonomen Region Gagausien, begrenzt auf den Fall der Aufgabe der Eigenstaatlichkeit durch Moldawien (vgl. <http://www.miris/country/moldova>) Es ist verfassungsrechtlich umstritten als Recht der Autonomen Gemeinschaften Spaniens, jedoch immer vorhanden bei Assoziierten Staaten, wie z.B. Puerto Rico, das dieses Recht im 20. Jahrhundert bisher dreimal ausgeübt hat. Vgl. Thomas Benedikter (2012), *Moderne Autonomiesysteme*, EURAC Bozen

50 Peter Pernthaler fügt diesbezüglich an, dass das Landesvolk einer Region, Kantons oder Bundeslands nicht in völkerrechtlichem Sinn "souverän" ist, sondern verfassungsrechtlichem Sinn selbstständig, gleichbedeutend mit einem inneren, demokratischen Selbstbestimmungsrecht der Bürger (vgl. P. Pernthaler, 2006. *Das Volk in Südtirol als Subjekt demokratischer Rechte*, in: Europa Ethnica Nr.3/4-2006, 63

51 Peter Hilpold hält diese Möglichkeit für nicht ausgeschlossen. Vgl. P. Hilpold (2006), 45/46

deutschen, ladinischen und italienischen Sprachgruppe zählenden wahlberechtigten Bürger und Bürgerinnen der anstehenden Entscheidung zur staatlichen Zugehörigkeit Südtirols zustimmt, könnte das Ergebnis der Volksabstimmung in Kraft treten. Dies folgt der im Autonomiestatut grundgelegten Logik der zweifachen Zugehörigkeit der in Südtirol ansässigen Staatsbürger, nämlich als wahlberechtigter Staatsbürger und als Person, die sich einer der drei Sprachgruppen zugehörig erklärt hat. Nur wenn die absolute Mehrheit der Gesamtbevölkerung und die Mehrheit der drei Sprachgruppen einer solchen Entscheidung zustimmt, kann eine Abstimmungslösung als demokratisch legitimierte, im inneren ethnischen Konsens getroffene Friedenslösung begriffen werden. Eine Majorisierung vor allem der beiden kleineren Sprachgruppen durch einfache absolute Mehrheit ist im Sinne einer gemeinschaftlichen Selbstbestimmung nicht zulässig.⁵²

Nun sind die Wähler und Wählerinnen Südtirols bei der Ausübung des Wahlrechts nicht als einer Sprachgruppe zugehörig identifiziert und die Stimmabgabe ist völlig frei. Doch ist in Südtirol die territoriale Verteilung der Bevölkerung nach Sprachgruppen statistisch erfasst⁵³ und kann als Ausgangspunkt für die Erfassung von Abstimmungsergebnissen in den Gemeinden mit jeweils deutscher, ladinischer und italienischer Bevölkerungsmehrheit dienen.⁵⁴ Durch diesen Rückgriff wird das Instrument der direkten Mitentscheidung der Bürger auch für ethnopolitisch relevante Fragen gerettet, wobei alle Sprachgruppen über die Stimmabgabe ein Vetorecht ausüben können. Durch die Klausel des "Sprachgruppenmehrers" werden die Rechte einer Sprachgruppe nicht durch das Mehrheitsprinzip bei Volksabstimmungen verletzt. Konkret gesprochen: würde bei einer Volksabstimmung über Südtirols verfassungsrechtlichen Status keine Mehrheit in allen drei Gruppen von Gemeinden gefunden (mit jeweils deutscher, ladinischer und italienischer Mehrheit), könnte das Ergebnis nicht in Kraft treten. Ein solchermaßen erzielter demokratischer Konsens setzt freilich ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und demokratischer Reife voraus.

Wenn wir diesbezüglich Südtirol mit der Schweiz vergleichen, sind die Unterschiede offensichtlich. Im Schweizer Territorialprinzip spielt die Sprachgruppenzugehörigkeit oder die am meisten verwendete Sprache in einem Kanton keine Rolle bei Abstimmungsverfahren. Südtirol, das Territorialautonomie mit ethnischer Konkordanz und fein geregelten Gruppenrechten verbindet, müssen die drei offiziellen Sprachgruppen in der repräsentativen und direkten Demokratie eine

52 In der Schweiz wird dagegen durch das Ständemehr nicht die Majorisierung der kleineren Sprachgruppen (französische, romanische und italienische) ausgeschlossen, sondern im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung die Majorisierung der bevölkerungsärmeren Kantone.

53 vgl. ASTAT-Jahrbuch 2012 auf: www.provinz.bz.it/astat

54 Allerdings ist eine qualifizierte Mehrheit in den Gemeinden mit italienischer Mehrheit erforderlich (z.B. eine Zweidrittelmehrheit), weil nur auf diese Weise die Mehrheit der italienischen Sprachgruppe in den mehrheitlich italienisch bewohnten Gemeinden ermittelt werden kann. In Bozen und Leifers liegt der Anteil der italienischsprachigen Bevölkerung bei rund 70%.

Rolle spielen, wenn Legitimation und Mehrheitskonsens angestrebt werden.

6. Vergleich: welche besonderen Vorkehrungen bei direktdemokratischen Verfahren in mehrsprachigen Gebieten?

Kehren wir zurück zu den beiden eingangs gestellten Grundfragen, nun bezogen auf sprachliche Minderheiten:

a) Welche Grundrechte von Sprachminderheiten sollten den direktdemokratischen Verfahren grundsätzlich entzogen bleiben?

b) Welche Vorkehrungen sind zu treffen, um eine regelmäßige Majorisierung der numerisch kleineren Gruppen in „ethnolinguistisch sensiblen Bereichen“ zu verhindern?

Die meisten Verfassungen schließen den Grundrechtekatalog von einem Zugriff durch direktdemokratische Verfahren aus.⁵⁵ Eine zusätzliche allgemeine inhaltliche Schranke bildet in Südtirol das Autonomiestatut mit Verfassungsrang, das u.a. die Gleichheit der Rechte der Sprachgruppen festschreibt.⁵⁶ Theoretisch könnten ähnliche Bestimmungen auch in den Verfassungen der mehrsprachigen Kantone der Schweiz die Ausübung der Volksrechte bei Sprachenfragen limitieren. Konkret ist dies nicht der Fall und hat in historischer Perspektive nur zu sehr wenigen Konflikten dieser Art geführt, wenn man einmal vom Konflikt um die Schaffung des Kantons Jura absieht.⁵⁷

Die Schweiz räumt zudem den Bürgern weitgehende Rechte in der Mitgestaltung der Kantonsverfassungen und der Bundesverfassung ein. Während das Autonomiestatut als Teil der italienischen Verfassung nicht mit direktdemokratischen Verfahren abgeändert werden kann, haben die Schweizer Bürger jederzeit das Recht, per Verfassungsinitiative sowohl die Kantonsverfassungen wie die Bundesverfassung zu ändern. Zudem besteht in der Schweiz eine bloß rudimentäre Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Bundesgericht hat immer noch keine Kompetenzen, Verfassungsinitiativen auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten zu prüfen. Ansonsten wäre es auch aufgrund seiner Unvereinbarkeit mit der EMRK (Europäischen Menschenrechtskonvention) nicht zur Minarettinitiative und einer entsprechende Abstimmung gekommen. Die einzige Kontrollinstanz bildet das Parlament. Vom Volk beschlossene Verfassungsbestimmungen, die internationalem Recht widersprechen, werden in der Schweiz üblicherweise in einem Gesetzgebungsverfahren zurecht gebogen, damit sie nicht der EMRK widersprechen. Allgemein, so

55 Vgl. Verhulst/Nijeboer, *Direkte Demokratie – Fakten, Argumente, Erfahrungen* (Democracy International, Brüssel 2007) 78. In Italien das Gesetz zur Anwendung des abrogativen Referendums Nr. 352/1970.

56 Der Text des Autonomiestatuts findet sich auf: <http://www.provinz.bz.it/> und auf: http://www.60jahre-svp.org/smartedit/documents/downloads/das_autonomiestatut.pdf.

57 Vgl. The Initiative & Referendum Institute Europe, *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, 2008 edition (IRI Europe, Marburg, 2009), Fact Sheets, 113-191.

Kirchgässner, kann „Gefahr für den Bestand der Grundrechte überall bestehen: in direkten wie in rein repräsentativen Demokratien und kann vom Volk als auch vom Parlament ausgehen: keiner dieser beiden politischen Handlungsträger ist dagegen völlig immun.“⁵⁸ In der Schweiz wehrt man sich gegen eine zu strenge Einschränkung der Souveränität der Bürger in der Ausübung direktdemokratischer Entscheidungsrechte. Art. 70 der Bundesverfassung, der die Kantone zur Wahrung der Interessen der Sprachminderheiten verpflichtet, könnte als solche Grenze gelten.⁵⁹

In Südtirol besteht dagegen eine doppelte Schranke: erstens prüft eine Richterkommission die eingereichten Volksinitiativen auf Zulässigkeit gemäß Autonomiestatut und Staatsverfassung; zweitens hat die Zentralregierung das Recht, ein durch Volksabstimmung zustande gekommenes Landesgesetz vor dem Verfassungsgerichtshof anzufechten. Volksinitiativen, die offenkundig gegen diese Rechtsgrundlagen verstoßen, können somit entweder nicht zugelassen oder nachträglich gekippt werden.

Andererseits besteht sowohl in der Schweiz wie in den drei mehrsprachigen alpinen Regionen Italiens ein bestimmter gesetzlicher Spielraum in vielen Politikbereichen, wobei zwar keine Grundrechte verletzt, aber ethnolinguistische Interessen berührt werden. Die angesprochenen Beispiele aus der Schweiz (Vertretung in der Kantonalregierung, Sprachenunterricht in den öffentlichen Schulen, Förderung von Sprachinstitutionen, Wahlrecht) haben gezeigt, dass Fragen der ethnolinguistischen Identität seitens der Bürger stark gespürt werden und zu Verstimmung oder gar Spannungen zwischen den Sprachgruppen führen können. Für Angehörige einer solchen Minderheit in Wallis oder in Südtirol macht es einen Unterschied, ob über ein Großprojekt abgestimmt wird oder über den Ausbau des Zweitsprachenunterrichts oder die Regelung der Ortsnamengebung. Kritiker der direkten Demokratie würden solche Fragen gar von vornherein von Volksabstimmungen ausschließen und der konkordanzdemokratischen Mediation auf Ebene der repräsentativen Politik überantworten. Dabei muss Folgendes im Blickfeld bleiben: „Wie die Schweizer Erfahrung zeigt, führt die Anwendung von direktdemokratischen Elementen in ein System repräsentativer Demokratie nicht zu einem völlig neuen System, das eine Reihe unkontrollierbarer Risiken heraufbeschwören würde, sondern zu einem System, das den Bürgern

58 Gebhard Kirchgässner, *Direkte Demokratie*, 16

59 Paul Tiefenbach meint dazu: „Der beste Schutz für Minderheiten ist eine Zivilgesellschaft, die gewohnt ist, sachlich und nicht vorurteilsgeleitet zu entscheiden. Eine solche Zivilgesellschaft wird auch durch Volksentscheide gefördert, sofern das Verfahren beiden Seiten gerecht wird. Es muss lang genug dauern, sodass nicht nur die Betreiber, sondern auch die Gegner einer Volksinitiative ihre Argumente vorbringen können. Durch die Dauer des Verfahrens findet eine Beruhigung und Versachlichung der Diskussion statt. Die Möglichkeiten, öffentlich in Erscheinung zu treten, müssen fair sein. Es darf nicht eine Seite durch hohen Geld- und Medieneinsatz extrem dominieren.“, Vgl. Tiefenbach *Gefährden Volksentscheide Minderheiten?*, in: *Positionen zur direkten Demokratie, Mehr Demokratie e. V. (2008)*, 4, auf: <http://www.volksabstimmung.org>

neue Chancen der Beteiligung und Mitentscheidung eröffnet, ohne die Eliten ihrer Schlüsselrolle im politischen System zu entheben.⁶⁰

Über 90% aller für ein bestätigendes Referendum in Frage kommende Beschlüsse der Südtiroler Landesregierung betreffen keine ethnolinguistisch sensiblen Bereiche. Auch in der Schweiz bilden Sprachenrechte betreffende Sachfragen in den zweisprachigen Kantonen die absolute Ausnahme. Es geht also darum, ein grundlegendes Bürgerrecht auch in mehrsprachigen Regionen möglichst bürgerfreundlich zu regeln (ohne Beteiligungsquorum), um es für den Normalfall der Anwendung zu erhalten und für den Sonderfall der ethnisch sensiblen Bereiche gesondert Vorkehrungen zu treffen. Auf der Bundesebene der Schweiz geht ein derartiger Schutz auch vom Erfordernis des doppelten Mehrs aus, das vor allem die Interessen der bevölkerungsmäßig kleineren Kantone gemäß Föderalprinzip schützt. Auf Kantonebene gibt es keine Regeln zum doppelten Mehr, auch weil das Territorialitätsprinzip zur Anwendung kommt. In Südtirol hingegen gibt es kein Territorialitätsprinzip, doch lässt sich eine derartige Schutzklausel, wie sie von der *Initiative* vorgeschlagen wird, vom Autonomiestatut ableiten. Die neue von der *Initiative* entwickelte Regel der sprachgruppenbezogenen, doppelten oder mehrfachen Abstimmungsmehrheit ist dazu angetan, einen solchen Schutz zu entfalten. Dabei wird aus praktischen Gründen auf die Siedlungsschwerpunkte der drei offiziellen Sprachgruppen Bezug genommen. Wird in solchen Fragen das doppelte oder mehrfache Mehr nicht erreicht, scheitert eine Volksabstimmung. Doch die Kennzeichnung einer Sachfrage als „ethnolinguistisch sensibel“ darf nicht überdehnt oder willkürlich ausgelegt werden. Es muss sich in der Anwendung weisen, ob diese Art von Vorkehrung dann beide Anliegen unter einen Hut bringt: die direktdemokratischen Mitentscheidungsrechte gut zu regeln, ohne den „ethnischen Hausfrieden“ zu gefährden.

Bibliographie

ASTAT, *Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2009, 2010, 2011 und 2012*, auf: <http://www.provinz.bz.it/astat> (abgerufen am 20.1.2014)

Hermann Atz/Ulrich Becker (2010), *Das Ergebnis der Volksabstimmungen vom 25. Oktober 2009 aus der Sicht der Meinungsforschung*, in: POLITIKA 2010, Südtiroler Jahrbuch der Politik, RAETIA Bozen

Thomas Benedikter (2005), *Wir sind das Volk – Einführung in die direkte Demokratie*, Initiative für mehr Demokratie, Bozen

Thomas Benedikter (2008), *Democrazia Diretta – Più potere ai cittadini*, SONDA, C. Monferrato

Thomas Benedikter (2010), *Più democrazia per l'Europa*, ARCA, Lavis

Thomas Benedikter (2012), *Moderne Autonomiesysteme*,

⁶⁰ Kriesi, H., *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, (Lexington Books, Lanham, 2004), 228.

- http://www.gfbv.at/publikationen/weiterepublikationen/Autonomiesysteme_Benedikter_2012.pdf
- Roland Erne/Andreas Gross/Bruno Kaufmann und Heinz Kleger (1995), *Transnationale Demokratie, Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa*, Realotopia, Zürich
- Bruno S. Frey/L. M. Goette, *Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?*, in: American Journal of Political Science 42/1998, S. 1343-1348
- Barbara S. Gamble, *Putting Civil Rights to a Popular Vote*, in: American Journal of Political Science, Vol. 41, No.1, (Jan.1997), S. 245-269
- Elisabeth R. Gerber (1999), *The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation*, N.J. Princeton University Press, Princeton
- Initiative and Referendum Institute Europe (2009), *Guidebook to direct democracy in Switzerland and beyond*, 2008 edition, Marburg 2009, auf: <http://www.iri-europe.org> (abgerufen am 30.1.2014)
- Initiative für mehr Demokratie (Bozen), <http://www.dirdemdi.org> (abgerufen am: 27.1.2014)
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2008), *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm, at: <http://www.idea.int>
- Bruno Kaufmann/Rolf Büchi/Nadja Braun (2007), *The Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, 2008 edition, IRI-Europe
- Gebhard Kirchgässner (2009), *Direkte Demokratie und Menschenrechte*, SCALA Discussion Paper, No. 21/2009, Uni St. Gallen
- Hanspeter Kriesi (2005), *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, Lexington Books, Lanham
- H. Kriesi/B. Wernli/P. Sciarini/M. Gianni (1996), *Le clivage linguistique, Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*, Bern, Bundesamt für Statistik
- Winfried Kurth/Josef Berghold (2006), *Gruppenfantasien im Umfeld des „Siegesplatz“-Konfliktes in Bozen*, in: Jahrbuch für Psychohistorische Forschung 7, S. 97-138
- Mehr Demokratie e.V., *Positionen zur direkten Demokratie*, Nr.2, auf: www.volksabstimmung.org
- Nenad Stojanovic (2006), *Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons*, in: International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol. 8, No.2, S. 186-202
- Paul Tiefenbach, *Gefährden Volksentscheide Minderheiten?*, in: Positionen zur direkten Demokratie, Mehr Demokratie e.V., auf: www.volksabstimmung.org
- Jos Verhulst/Arjen Nijeboer (2007), *Direkte Demokratie – Fakten, Argumente, Erfahrungen*, Democracy International, Brüssel
- Volksabstimmungsergebnisse nach Sprachregionen der Schweiz auf: <http://www.statistik.admin.ch> (abgerufen am 28.1.2014)
- Peter Hilpold (2011), *Neue Perspektiven der Selbstbestimmung. Möglichkeiten und Grenzen der völkerrechtlichen Verselbstständigung von Territorien in Europa*, in Hilpold/Steinmair/Perathoner, rechtvergleichung an der Staatsgrenze, Peter Lang
- Peter Pernthaler (1996), *Allg. Staatslehre und Verfassungslehre*, Springer: Wien
- Peter Pernthaler (2006), *Das Volk in Südtirol als Subjekt demokratischer Rechte*, in: Europa Ethnica Nr.3/4-2006, 63
- Roland Riz/Esther Happacher (2013), *Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts*, 4. Auflage, Studia Universitätsverlag

L'autore

Thomas Benedikter (Bolzano, 1957), pubblicista, economista e ricercatore sociale, ha collaborato con APOLLIS, Istituto di ricerche sociali e demoscopia, e con l'EURAC, Istituto per i diritti delle minoranze, in un programma di ricerca e di scambio sui sistemi di protezione delle minoranze nei paesi sudasiatici. Dal 1983 è attivo in organizzazioni di cooperazione internazionale e per i diritti umani. Ha svolto in questo ambito missioni in America Latina, nei Balcani, nel Medio Oriente e nel Sudasia. Per anni direttore dell'Associazione per i popoli minacciati e della Biblioteca Culture del Mondo a Bolzano ha curato varie pubblicazioni su conflitti nazionali, popoli indigeni e minoranze etniche, per es. sulle guerre in Kosovo (1998), in Nepal (2003), nel Kashmir (2005), sulla politica linguistica dell'India (2009). È noto anche per i suoi studi comparativi di sistemi di autonomia territoriale ("The World's Modern Autonomy Systems", 2010; "Solving Ethnic Conflict through Self-Government", 2009, sull'Internet). Dal 2000 attivo nella Iniziativa per più democrazia, ha pubblicato una serie di ricerche e volumi divulgativi sulla democrazia diretta e sulla partecipazione dei cittadini (Più potere ai cittadini, 2008; Più democrazia per l'Europa, 2010; Il bilancio partecipativo, 2013; ecc.). Nel 2013 co-fondatore a Bolzano della coop. sociale POLITiS di ricerca e formazione politica, di cui attualmente presidente del consiglio di amministrazione.

L'autore può essere contattato direttamente al: thomas.benedikter@dnet.it

Abstract

Gli strumenti referendari e della democrazia diretta possono arrecare svantaggi o perfino mettere a repentaglio le minoranze sociali, etno-linguistiche e religiose? È perfino percettibile un conflitto fra i referendum popolari a maggioranza assoluta e la necessità di procedure democratiche e consociative in territori pluri-etnici e plurilingui? L'analisi focalizza la tensione e contraddizioni apparenti fra gli strumenti di democrazia diretta (iniziativa popolare e referendum confermativo) e la protezione dei diritti e degli interessi di minoranze in aree abitate da più gruppi linguistici. Partendo dalle esperienze di alcuni cantoni svizzeri di questo tipo e il Sudtirolo (Provincia di Bolzano) l'autore confronta queste realtà e affronta l'interrogativo centrale: un tale conflitto può essere risolto pur mantenendo in forza i diritti popolari, ma con precauzioni particolari per la loro applicazioni in aree multilingui. Alla fine l'autore presenta un approccio innovativo per poter conciliare tali diritti civili di partecipazione all'apolitica, già previsti dalla Costituzione e dallo Statuto di autonomia, con l'esigenza del rispetto dei diritti fondamentali di tutti i gruppi linguistici ufficiali.

Politis= the citizen

A lively democracy needs citizens committed with their polity, ready to participate to public decisions and political debate. Thus, not by chance this new cooperative was named "politis" (πολίτης), the Greek word for citizen. One might be in a better condition to participate if familiar with the political matters, if in exchange and dialogue with fellow citizens, if aware about chances and needs of a community. A better civic education, not only tends to offer knowledges and competences, but tries to encourage citizens of all kind to actively engage with politics, which is not equivalent with getting involved with a political party. It's a question of developing personal competences, of sharing viewpoints and deepening political analysis. a way to create political awareness and conflict solving. This leads to a more active citizenship, gives way to a discussion at eye level with politicians, encourages grassroots movements. Furthermore civic education may prevent special and political developments clashing with fundamental human values, basic democratic rights and principles of the rule of law. Briefly, this approach of civic and citizenship education, independent from party and group interests, supports qualified political commitment getting more common citizens involved with political opinion and decision making. Political research, elaborated by an interdisciplinary team of researcher shall underpin this attempt, especially regarding political, social and economic issues of South Tyrol.

www.politis.it

Politis=il cittadino

Una democrazia moderna e viva ha bisogno di cittadini ben informati e impegnati per il bene comune, dotati di mente critica, tesi alla partecipazione attiva nella *res publica*. Da qui il nome di questa nuova cooperativa di formazione e ricerca, perché "politis" (πολίτης) in greco significa "cittadino". Riesce meglio la partecipazione se con l'aiuto di una elaborazione, riflessione comune di conoscenze sui fenomeni politici e sociali, basati su un luogo di analisi e riflessione comune. L'impegno politico qualificato deriva anche da questa competenza autonoma dei cittadini, a cui POLITiS cerca di offrire uno strumento indipendente di ricerca e formazione. POLITiS quindi è un'organizzazione tesa ad offrire un sostegno qualificato ai cittadini nel loro impegno per il bene comune. Questa attività si articola in vari tipi di servizi:

- ricerche su argomenti e problemi attuali della società locale sul campo politico, sociale ed economico
- ricerche per terzi, progetti di ricerca propri e pubblicazioni didattiche e formative
- un'ampia gamma di attività di formazione civica per vari gruppi target
- consulenza politica alle iniziative libere di cittadini
- varie attività del *citizenship education*

La forma cooperativa sociale risponde perfettamente agli intenti di fondo di POLITiS: la promozione della partecipazione di tutti ai processi decisionali politici, la trasparenza, la parità e equità sociale, la democrazia anche nel mondo economico.

www.politis.it