

Landesgesetzentwurf Nr.

Bürgerbeteiligung in Südtirol

Bericht zum Landesgesetzentwurf

GRUNDLEGENDE RECHTSSÄTZE

Jede Staatsgewalt gründet auf der absoluten Souveränität des Volkes. Die italienische Verfassung besagt: "Die oberste Staatsgewalt gehört dem Volke. Das Volk übt die Staatsgewalt in den Formen und innerhalb der Grenzen der Verfassung aus."

Am 27. Dezember 1947 wurden diese grundlegenden Rechtsprinzipien kundgemacht. Sie standen am Ende des Zusammenbruchs der autoritären Gesellschaftsordnung und sie stehen für den neuen Gesellschaftsvertrag. Dieser vereint die Bürgerinnen und Bürger in einer Gesellschaft, in der gemeinsam und in Freiheit und Gleichheit für den materiellen sowie geistigen Fortschritt der Gemeinschaft und des Einzelnen gearbeitet werden soll. Die neue Staatsform ist als Sozialstaat mit pluralistischer Ausrichtung konzipiert und an der absoluten Garantie der Menschenrechte ausgerichtet. Der Staat hat es sich selbst zur Aufgabe gemacht, nicht nur die Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger anzuerkennen, sondern selbst aktiv zu werden, um die tatsächlich wirksame Teilhabe an der politischen Gestaltung des Landes zu fördern.

DER WERDEGANG DER DIREKTEN BÜRGERBETEILIGUNG

Die Instrumente der direkten Bürgerbeteiligung wurden damals an der konkreten politischen Situation ausgerichtet. Am 2. Juni 1946 war nämlich das Referendum abgehalten worden, bei welchem sich das Volk mit knapper Mehrheit gegen die Monarchie und für die Republik als Staatsform ausgesprochen hatte. Die Verfassungsgeber sahen 1947 eine sehr vorsichtige Form der "Direkten Demokratie" vor. Die Unterschriftenhürde lag bei weit über zehn Prozent der Wahlberechtigten bei einem gleichzeitigen Beteiligungsquorum von 50 Prozent plus einer Stimme für die Gültigkeit des Volksentscheides. Zudem wurde bei Referenden nur die abschaffende Form von Gesetzen vorgesehen - als reines Korrektiv zur repräsentativen Demokratie. Die konkrete Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente hängt also von den besonderen Umständen und den Zielvorgaben zur jeweiligen Zeit ab.

Im Vergleich zur Nachkriegszeit will die heutige Gesellschaft ausdrücklich stärker die Entscheidungen direkt mitbestimmen. Das Bewusstsein für die Direkte Demokratie, für das bürgerliche Recht der Mitbestimmung, ist gewachsen, vor allem aufgrund der modernen Kommunikations- und Informationsmittel und auch des durchwegs höheren Bildungsgrades der Bevölkerung. Eine erfreuliche Entwicklung.

Was die Geschichte der direktdemokratischen Entscheidungsfindung in Südtirol betrifft, war das Thema Bürgerbeteiligung - wie insgesamt auf regionaler Ebene - bis zur Verfassungsreform von 2001 nur sehr bescheiden geregelt. Im Artikel 60 der Verfassung war zwar den Regionen und Autonomen Provinzen die Möglichkeit eingeräumt worden, die Volksinitiative und das Referendum zu regeln, aber erst die Verfassungsreform 2001 enthält die ausdrückliche Verpflichtung, auf Ebene der Regionen und Autonomen Provinzen die Formen der Bürgerbeteiligungen zu regeln, und dabei neben dem abschaffenden und beratenden Referendum, auch das gesetzeseinführende Referendum vorzusehen. Um die Kluft zwischen den Institutionen und den Bürgerinnen und Bürgern zu überwinden, wurde im Artikel 118 der Verfassung die Direkte Demokratie als wirksame Ergänzung zur repräsentativen Demokratie hervorgehoben. In der

konkreten Umsetzung dieser Bestimmung lässt das Verfassungsgesetz den Regionen und Autonomen Provinzen großen Spielraum, wengleich der Grundsatz der tatsächlichen Wirksamkeit der neuen Rechtsinstitute die Richtung weisen muss.

Mit der am 21. Februar 2001 in Kraft getretenen Reform des Autonomiestatutes hat die Autonome Provinz Bozen/Südtirol unter anderem die Zuständigkeit zur Festlegung der Regierungsform erhalten. Damit hat das Land Südtirol die Möglichkeit, aber auch die Verpflichtung, im Rahmen seiner Zuständigkeit das gesamte Instrumentarium der politischen Gestaltung der "res publica" im Sinne einer Stärkung der pluralistischen Demokratie zu durchleuchten, und damit von der Rolle des Landtages und der Landesregierung bis hin zur unmittelbaren politischen Teilhabe der BürgerInnen seine Regierungsform zu überdenken.

Mit dem Landesgesetz Nr. 11 vom 18. November 2005 hat der Südtiroler Landtag die Mitbestimmung der Bürger erstmals mit eigenem Gesetz geregelt. Bei der ersten konkreten Anwendung wurden jedoch Schwachstellen und Lücken deutlich.

DIREKTE DEMOKRATIE: CHANCEN UND GEFAHREN

Natürlich darf vor einer Veränderung der Regierungsform des Landes, die mit der Stärkung der direktdemokratischen Elemente einhergeht, nicht eine Analyse der möglichen Auswirkungen einer solchen Reform fehlen. Klar ist, dass die Schaffung eines neuen Gesamt-Gleichgewichtes zwischen Volk, Landtag, Regierung, Rat der Gemeinden und Nicht-Regierungsorganisationen wesentliche Auswirkungen hat. Einige sehen die Gefahr, dass die Regierungsfähigkeit des Landes erheblich geschwächt werden könnte, falls die Bevölkerung unmittelbar in die politische Gestaltung eingreifen kann. Andere bemerken, dass auf die Medienlandschaft in Südtirol eine noch größere Verantwortlichkeit in der Meinungsbildung zukommen würde, als dies bereits jetzt der Fall ist. Auch Verbände und Interessensvertretungen könnten eine wesentlich stärkere Rolle spielen.

Die Gefahr einer verminderten Regierungsfähigkeit bestünde nur, falls die Regelung der Direkten Demokratie mangelhaft wäre. Ein gutes Modell der unmittelbaren Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger würde die Regierungsfähigkeit insgesamt stärken, und ist als große Chance für unser Land zu sehen. Gerade indem wir uns die möglichen Gefahren eines mangelhaften Systems vor Augen halten, können wir durch kritische Beurteilung der verschiedenen Modelle zu einem guten Gesetzesrahmen für die Teilhabe der Bürger gelangen.

Ein Überblick über die europäischen Modelle, welche die Chance der Bürgerbeteiligung zu nützen wissen, ist dabei sehr hilfreich. Großes Potential in der allgemeinen Stärkung der Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an der politischen Gestaltung wird den neuen Informations- oder Interaktionstechnologien zugeschrieben. So werden in einigen Ländern bereits elektronische Verfahren in die Ausübung demokratischer Prozesse eingebunden, was mit dem Begriff "E-Democracy" bezeichnet wird. Auch in Südtirol muss konkret geprüft werden, inwiefern die Einbindung der neuen Technologien im Sinne der Europaratsempfehlung Rec(2004)11 vorgenommen werden könnte, um die tatsächliche Hürde für die wirksame Teilhabe der BürgerInnen zusätzlich verringern zu können.

DIE NÜTZLICHKEIT DIREKTDEMOKRATISCHER INSTRUMENTE

Skeptiker der Direkten Demokratie werfen ein, dass viele durchaus richtige Entscheidungen nicht zustande gekommen wären, hätte man das Volk abstimmen lassen. Als historisches Beispiel wird gern die Einführung des Euro in der Bundesrepublik Deutschland genannt. Auch die Aussage, "dass eine Entscheidung nicht unbedingt besser wird, wenn sie von vielen getroffen wurde", hat wohl

einiges für sich. Einige meinen, komplexe Probleme verlangten nach genauso komplexen Lösungen und Entscheidungen, die wohl nur von Experten und unmöglich vom gesamten Volk getroffen werden könnten.

Tatsächlich zeigen aber viele Beispiele in der Geschichte, dass Entscheidungsfindungen sehr gut funktionieren, wenn mehrere Akteure dazu beitragen. Promotoren einer Idee müssen ihre Argumentation verfeinern, um möglichst auch die Gegnerschaft zu überzeugen. Mit der Teilhabe entsteht Dialektik, und am Ende des Für und Wider steht, meistens, eine gute Synthese der Ideen. Am Beispiel der Schweiz zeigt sich besonders klar, dass diese Form der Entscheidungen das Zugehörigkeits- und Verantwortungsgefühl der Bürgerinnen und Bürger stärkt. Übrigens haben auch in Italien die Bürgerinnen und Bürger anlässlich der relativ wenigen Referenden ihre Mündigkeit bewiesen, zum Beispiel bei der Befragung zum Scheidungsrecht (1974), bei der Abtreibungsregelung (1981) oder bei der Ablehnung der Atomkraft (1987 und 2011).

Die Direkte Demokratie ist aber nicht nur deshalb zu begrüßen, weil sie gute und nützliche Ergebnisse bringen kann. Die Verfassung bestimmt, dass die Bürgerinnen und Bürger einen Rechtsanspruch auf die Teilhabe an der politischen Gestaltung des Landes haben. Die direktdemokratischen Instrumente sind also eindeutig durch einen grundlegenden Rechtssatz legitimiert und müssen sich nicht erst mittels einer Nützlichkeitsdebatte rechtfertigen lassen.

AUSGESTALTUNG DER INSTRUMENTE DER DIREKTEN DEMOKRATIE

Auch die Regelung des Instrumentariums für die Bürgerbeteiligung muss auf die konkrete Situation Südtirols ausgerichtet werden. Es gilt ein eigenständiges Südtiroler Modell zu entwickeln, das im aktuellen Kontext das konkrete Ziel erreichen soll, die direkte Beteiligung aller Bürgerinnen und Bürger an der politischen Gestaltung des Landes zu fördern und wirksam zu ermöglichen. Auch das neue Gesetz wird sich demnach in den kommenden Jahren an der tatsächlichen Wirksamkeit der Bürgerbeteiligung messen lassen müssen.

Gemäß der Verfassungsbestimmung, welche vorschreibt, dass das Volk die Souveränität innerhalb der Formen und Grenzen der Verfassung ausübt, muss in Südtirol ausdrücklich auf die Verschiedenheit der Sprachgruppen und deren besonderen Schutz geachtet werden. Vor allem die Zugangshürden zu den Rechtsinstituten der Direkten Demokratie bedürfen daher einer vorsichtigen Gewichtung der verschiedenen Ansprüche: zwischen größtmöglicher tatsächlicher Wirksamkeit der Teilhabe und absolutem Schutz der demokratischen Ordnung des Landes. Einerseits soll die direkte Bürgerbeteiligung wesentlich gefördert werden, andererseits dürfen die Institutionen nicht durch die Möglichkeit einer missbräuchlichen Anwendung paralysiert werden.

UNTERSCHRIFTENHÜRDE UND BETEILIGUNGSQUORUM

Vor einer Neuregelung steht die Analyse von bestehenden oder geplanten Gesetzen zur Bürgerbeteiligung. Neben der allgemeinen rechtsvergleichenden Analyse der entsprechenden Rechtsinstitute der westlichen Rechtskultur (Österreich, Schweiz, Deutschland usw.) muss auf das derzeitige Gesetz zur Bürgerbeteiligung sowie auf den Entwurf der "Initiative für mehr Demokratie" eingegangen werden. Das derzeit gültige Gesetz weist im Hinblick auf die tatsächliche Wirksamkeit der Beteiligung einige Defizite auf, während der Entwurf der "Initiative für mehr Demokratie" das verfassungsmäßige Gleichgewicht zwischen den politischen Akteuren durch zu geringe Zugangshürden erheblich stören könnte.

UNZUREICHENDE TATSÄCHLICHE WIRKSAMKEIT DES LANDESGESETZES

Mit dem Landesgesetz aus dem Jahre 2005 wurde die Verpflichtung der Vorsehung direktdemokratischer Instrumente erfüllt, tatsächlich haben sich diese jedoch nicht als wirksam herausgestellt. Zusammengefasst regelt das Gesetz die Bürgerbeteiligung wie folgt:

- das Volksbegehren: 8.000 Bürgerinnen und Bürger schlagen dem Landtag einen Gesetzestext zur Genehmigung vor, wobei dieser so behandelt werden muss, als hätte ihn ein Abgeordneter eingebracht.
- die aufhebende Volksabstimmung: 13.000 Bürgerinnen und Bürger können eine Volksabstimmung über die vollständige oder teilweise Aufhebung eines Landesgesetzes verlangen. Bei der Abstimmung ist ein Beteiligungsquorum von 40 Prozent plus einer abgegebenen Stimme aller Stimmberechtigten für die Gültigkeit vorgesehen;
- die gesetzeseinführende Volksabstimmung: 13.000 Bürgerinnen und Bürger können eine Volksabstimmung zur Einführung eines Landesgesetzes beschließen. Bei der Abstimmung ist ein Beteiligungsquorum von 40 Prozent plus einer abgegebenen Stimme aller Stimmberechtigten für die Gültigkeit vorgesehen;
- die fakultative, beratende Volksbefragung: Der Landtag selbst beschließt vor der endgültigen Verabschiedung eines Gesetzes, das Volk zu befragen.

In der konkreten Anwendbarkeit dieses Instrumentariums wurden Schwachpunkte deutlich:

- Es darf ausschließlich über in Artikel gegossene Gesetzestexte abgestimmt werden, wodurch dieses Instrument für Bürger erschwert zugänglich ist. Für das Verfassen eines Gesetzestextes bedarf es einer entsprechenden Fachkenntnis und somit einer meist kostspieligen Beratung.
- Die Gesetzestexte können ohne entsprechende gesetzliche Vorprüfung durch eine unabhängige Richterkommission dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Im Falle des positiven Ausgangs tritt somit auch ein Gesetz, welches verfassungsmäßig und/oder technisch juristisch mangelhaft sein kann, unmittelbar in Kraft. Dabei sollte die Zulässigkeit eigentlich schon im Vorfeld geprüft werden, um der Abstimmung verstärkte Rechtssicherheit zu verleihen.
- Abstimmungen über Verwaltungsakte der Landesregierung sind nicht vorgesehen, was die tatsächliche Mitbestimmung an der politischen Gestaltung vermindert. Unter Verwaltungsakte fallen zum Beispiel alle größeren Bauvorhaben des Landes.
- Das relativ hohe Beteiligungsquorum von 40 Prozent plus einer Stimme gibt den Gegnern eines bestimmten Anliegens durch den Aufruf zur Nichtteilnahme die Möglichkeit, die tatsächliche Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger zu verhindern. Die sachlichen Aspekte kommen dabei meist zu kurz, es wird vielmehr über die Gültigkeit der Abstimmung spekuliert, was zu einer erheblichen Verunsicherung führt.
- Volksbefragungen können nur vom Landtag initiiert werden, und zwar nur unmittelbar vor der Genehmigung eines Gesetzes. Dies hat dazu geführt, dass dieses Instrument de facto nicht angewendet wird.
- Es hat sich leider gezeigt, dass Gesetzesregelung in Bezug auf eine umfassende und ausgewogene Information unzureichend ist.

DER ENTWURF DER "INITIATIVE" KONTRÄRE TATSÄCHLICHE WIRKSAMKEIT DURCH

UNZUREICHENDE HÜRDEN

Der beim Referendum 2009 am Beteiligungsquorum gescheiterte Vorschlag der "Initiative für mehr Demokratie" hätte das direktdemokratische Instrumentarium wie folgt regeln wollen:

- das Petitionsrecht: jede/r einzelne BürgerIn des Landes und alle hier ansässigen EU-Bürger haben die Möglichkeit, Vorschläge allgemeiner Natur dem Landtag bzw. der Landesregierung zu unterbreiten. Damit verbunden ist die Pflicht der Behandlung durch den zuständigen Gesetzgebungsausschuss oder durch das zuständige Mitglied der Landesregierung;

das Volksbegehren: Bereits 2.500 BürgerInnen schlagen dem Landtag ein Gesetzestext zur Genehmigung vor, wobei dieser völlig frei entscheiden kann. (aktuelles Gesetz: 8.000 BürgerInnen);

- die beratende Volksabstimmung: Bereits 5.000 Bürger können einem Vorschlag allgemeiner Natur (keinen ausformulierten Gesetzestext) zur Abstimmung bringen;

- die gesetzeseinführende und abschaffende Volksabstimmung: 10.000 BürgerInnen können in einer Abstimmung über die Einführung oder Abschaffung von Gesetzen durch in Artikel ausformulierte Gesetzestexte entscheiden. Es ist ein Beteiligungsquorum für die Gültigkeit der Abstimmung von 15 Prozent plus einer Stimme vorgesehen;

- das bestätigende /ablehnende Referendum : dadurch würde es aufgrund eines entsprechenden Antrages, welcher von 7.500 BürgerInnen unterschrieben werden muss, dem Volk ermöglicht, auch an die Stelle der Landesregierung zu treten und somit Verwaltungsakte abzuschaffen oder sogar zu beschließen. Es ist ein Beteiligungsquorum für die Gültigkeit der Abstimmung von 15 Prozent plus einer Stimme vorgesehen;

- das Antragsrecht eines Bezirkes zu Volksabstimmungen: bei sogenannten „Investitionen im Landesinteresse“ kann eine Abstimmung auf Bezirksebene abgehalten werden. Es ist kein Beteiligungsquorum für die Gültigkeit der Abstimmung vorgesehen.

Bei einer konkreten Umsetzung bzw. Anwendung dieses Gesetzes würden sich mit großer Wahrscheinlichkeit erhebliche Schwierigkeiten ergeben. Denn insgesamt sind bei allen diesen Instrumenten die Zugangshürden zu gering. Vielmehr müsste das ausreichende öffentliche Interesse an einer Abstimmung durch bedeutend mehr Unterschriften nachgewiesen werden. Immerhin wären die Bürgerinnen und Bürger "verpflichtet", an den Abstimmungen teilzunehmen (Artikel 48 der Verfassung), weshalb die Allgemeinheit darauf vertrauen können muss, dass nur solche Anliegen zur Abstimmung kommen, die auch genügend Zuspruch und Interesse in der Bevölkerung erfahren.

Das Referendum betreffend den Vorschlag der "Initiative für mehr Demokratie" hat aber auf jeden Fall deutlich gemacht, dass unser Land an einer wirksamen Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger arbeiten muss.

GESETZ ZUR NEUEN BÜRGERBETEILIGUNG: DAS SÜDTIROLER MODELL

Der Grundgedanke des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist, eine bessere Politik durch eine insgesamt bessere Regierungsform, die alle demokratischen Akteure stärkt, zu erreichen. Die Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger soll neu geregelt werden, während die Stärkung des Landtages in der neuen Regierungsform des Landes an anderer Stelle, nämlich über die Reform des Wahlgesetzes, zu erarbeiten sein wird. Das Instrumentarium der Bürgerbeteiligung soll im Vergleich

zum heutigen Gesetz sowohl in seiner Wirkungs- als auch in seiner Funktionsweise wesentlich ausgedehnt werden. Die Bürgerinnen und Bürger sollen Einfluss auf die Genehmigung, Aufhebung oder Abänderung von Gesetzen nehmen können oder auf die Aufhebung von bestimmten Verwaltungsmaßnahmen der Landesregierung.

Zusammengefasst gestaltet der Gesetzentwurf das "Südtiroler Modell" der Bürgerbeteiligung wie folgt aus:

- Der Volksantrag: Die Bürgerinnen und Bürger können die Regelung einer Materie auf Gesetzes- oder Verwaltungsebene mittels Volksantrag verlangen. Neu ist, dass auch Bürgerinnen und Bürger, die das 16. Lebensjahr erreicht haben, den Antrag unterzeichnen können. Der Antrag schildert das Anliegen der BürgerInnen in sehr freier Form, er ist kein in Artikel gegliederter Gesetzentwurf. Je nachdem, ob sich der Antrag auf gesetzgeberische Maßnahmen oder auf die Verwaltungstätigkeit bezieht, wird dieser an den Landtag oder die Landesregierung zur Behandlung weitergeleitet. Daraufhin entscheidet der Landtag bzw. die Landesregierung, ob sie den Antrag mit einer entsprechenden Maßnahme umsetzen;

- Die Volksinitiative: Die Promotoren formulieren mit der Volksinitiative ihr Anliegen detaillierter, indem sie einen in Artikel ausformulierten Gesetzesentwurf vorlegen. Daraufhin entscheidet der Landtag bzw. die Landesregierung, ob sie die Initiative mit einer entsprechenden Maßnahme umsetzen.

Beiden Instrumenten liegt die verfahrensökonomische Überlegung zu Grunde, dass der Landtag bzw. die Landesregierung in dieser ersten Phase den Antrag bzw. die Initiative der BürgerInnen selbst umsetzen können. In dieser Phase soll die Mediation im Vordergrund stehen: die Volksvertretung soll gemeinsam mit den Promotoren des direktdemokratischen Anliegens eine gemeinsame Lösung erarbeiten. Erst wenn keine Einigung erzielt worden ist, und der Landtag bzw. die Landesregierung die vorgebrachten Vorschläge ablehnen, wird die zweite Phase eingeleitet: Die Promotoren arbeiten mit der Sammlung weiterer Unterschriften auf eine landesweite Abstimmung hin.

- Die Volksbefragung: Sollte der vorausgegangene Volksantrag nicht angenommen worden sein, können die Promotoren mit der Sammlung von zusätzlichen Unterschriften eine Abstimmung über den Antrag einleiten, um damit zu belegen, dass die BürgerInnen vom Landtag bzw. von der Landesregierung die Umsetzung des Anliegens mit Nachdruck verlangen. Die Abstimmung in der Volksbefragung hat keinen rechtlich bindenden Charakter, sondern soll dem ursprünglichen Bürgerantrag besonderes politisches Gewicht verleihen. Auch der Landtag und die Landesregierung können eine Volksbefragung ansetzen. Neu ist, dass auch BürgerInnen, die das 16. Lebensjahr erreicht haben, an dieser Abstimmung teilnehmen dürfen;

- Der Volksentscheid: Sollte die vorausgegangene Volksinitiative nicht angenommen worden sein, können die Promotoren mit der Sammlung von zusätzlichen Unterschriften eine Abstimmung über die in Artikel zu einem Gesetzentwurf ausformulierte Volksinitiative einleiten, welche rechtlich bindend ist. Neu ist, dass beim Volksentscheid kein Beteiligungsquorum mehr für die Gültigkeit der Abstimmung vorgesehen ist. Die Volksinitiative kann unmittelbar Gesetze einführen, abändern oder abschaffen bzw. Verwaltungsakte der Landesregierung aufheben.

DAS ZWEI-STUFEN-SYSTEM: VOLKSANTRAG-VOLKSBEFRAGUNG / VOLKSINITIATIVE-VOLKSENTSCHEID

Für beide Initiativen wird also ein Zwei-Stufen-System vorgesehen, das sich nach dem Grundgedanken der Verfahrensökonomie richtet. Sowohl der Volksantrag als auch die Volksinitiative richten sich in einer ersten Phase, je nach Zuständigkeit, an den Landtag oder an die

Landesregierung, um diesen im Rahmen ihrer jeweiligen Entscheidungsgewalt die Durchführung des Bürgeranliegens zu ermöglichen. Es ergeben sich zwei Szenarien:

1. Die von den Promotoren angerufene Volksvertretung (Landtag bzw. Landesregierung) setzt das vorgebrachte Anliegen um, womit die Teilhabe des Volkes an der politischen Gestaltung bereits in der ersten Phase wirksam geworden und das Verfahren der Bürgerbeteiligung auch ohne unmittelbare Abstimmung der Wahlberechtigten erfolgreich abgeschlossen worden wäre.
2. Sollte jedoch nicht im Sinne der Promotoren entschieden worden sein, können diese die zweite Phase der Bürgerbeteiligung einleiten. Mit der Sammlung weiterer Unterschriften wird eine Abstimmung der Bürgerinnen und Bürger zum vorgebrachten Anliegen erreicht.

Aber nicht nur verfahrensökonomische Gründe sprechen für das Zwei-Stufen-System, es geht auch um Verfahrenssicherheit. Bei einem Null-Quorum für die Gültigkeit des Volksentscheides braucht es im Gegenzug einen Ausgleich im Verfahren: das Zwei-Stufen System soll insgesamt eine umfassende politische Diskussion herausfordern, und so dafür sorgen, dass nur jene Initiativen einer landesweiten Abstimmung unterzogen werden, die auch im öffentlichen Interesse des Landes stehen und entsprechend diskutiert worden sind.

NULL-QUORUM: JENE, DIE ABSTIMMEN, BESTIMMEN

Das vom Gesetzentwurf vorgesehene Null-Quorum verhindert, dass die Nichtwähler den Volksentscheid "entscheiden" können. Es gilt der Grundsatz: Jene Bürgerinnen und Bürger, die abstimmen, be-stimmen die politische Gestaltung des Landes. Niemand soll und kann die wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger dazu zwingen, sich an den Abstimmungen zu beteiligen. Wer aber aus freien Stücken nicht teilnimmt, soll auch auf das Ergebnis eines demokratischen Entscheids keinen Einfluss nehmen können. Dies gilt umso mehr, als dass die Verfassung von der Stimmabgabe als Bürgerpflicht spricht, weshalb jene, die abstimmen, auch einen Anspruch haben, dass ihr Entscheid jedenfalls einen wirksamen Einfluss hat. Wird die erforderliche Anzahl an Unterschriften für die Abhaltung einer Volksabstimmung erreicht, ist diese auf jeden Fall gültig, damit - gleichfalls im Sinne der Verfahrensökonomie - die ganzen Bemühungen (und Kosten), die mit dem Zwei-Stufensystem einhergehen, nicht vergebens waren.

DAS PROMOTORENKOMITEE

Damit ein Bürgerantrag oder eine Bürgerinitiative zugelassen werden kann, muss dieser von wenigstens 20 Wahlberechtigten für die Wahl des Südtiroler Landtages unterzeichnet werden. Diese Regelung garantiert ein Mindestmaß an gemeinschaftlicher Organisation. Dieser Grundsatz findet sich auch in der Geschäftsordnung des Landtages: je wichtiger ein politischer Akt, den die Abgeordneten dem Landtag zur Behandlung vorlegen wollen, desto mehr Unterschriften sind notwendig.

Dem Promotorenkomitee werden im Gesetzentwurf weitreichende Möglichkeiten zur Einflussnahme auf das Verfahren eingeräumt: So muss die Richterkommission, welche die Anträge prüft, eine etwaige Unzulässigkeit genau begründen, damit das Promotorenkomitee entsprechend Einspruch erheben könnte usw. Wesentlich sind die Bestimmungen, die es dem Vertreter des Promotorenkomitees erlauben, im Landtag das Wort zu ergreifen bzw. von der Landesregierung angehört zu werden.

EINFLUSS AUF LEGISLATIVE UND EXEKUTIVE

Neben der bereits üblichen Variante der Teilhabe auf gesetzgeberischer Ebene wird eine neue Möglichkeit eingeführt, nämlich jene der unmittelbaren Einflussnahme auf Verwaltungsebene. Dies wird das politische Gewicht der Bürgerinnen und Bürger ganz erheblich stärken. Die Möglichkeit, dass Bürgerinnen und Bürger in bestimmten Fällen auch unmittelbar Einfluss auf die Tätigkeit der Landesregierung nehmen können, übersteigt sogar die Einflussnahme des Landtages selbst. Dies wird sich – direkt und indirekt - als weitreichende Reform der Regierungsform herausstellen, da angesichts der Möglichkeit einer Volksinitiative die Regierung gut beraten ist, bereits im Vorfeld ihrer Entscheidungen eine kritische Beurteilung im Hinblick auf den Bürgerwillen zu unternehmen. Im Gegensatz zum Entwurf der "Initiative für mehr Demokratie" wird ausschließlich vorgesehen, dass die BürgerInnen sich für die Aufhebung einer bereits getroffenen Entscheidung der Landesregierung einsetzen können, also nur korrigierend eingreifen können. Gegen die Einführung von Verwaltungsakten per Referendum spricht vieles, vor allem die Regierungsfähigkeit könnte stark beeinträchtigt werden. Üblich in demokratischen Systemen ist, dass ausschließlich die Regierung damit beauftragt ist, Beschlüsse und Verwaltungsakte zu treffen, und zwar aufgrund der Richtlinien des Landtages oder des Volkes. Sollten der Landtag oder das Volk mit der konkreten Umsetzung dieser Richtlinien nicht einverstanden sein, haben sie jedoch weitreichende Möglichkeiten, diese zu korrigieren. Dass künftig das Volk - im Gegensatz zum Landtag - unmittelbar bestimmte Verwaltungsakte der Regierung außer Kraft setzen kann, ist eine bedeutende Neuerung der Direkten Demokratie.

GRENZEN DER EINFLUSSNAHME

Der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die gesetzgeberische Tätigkeit des Landes erfährt dieselben Grenzen, wie sie auch der Landtag und die Landesregierung in ihrer Tätigkeit respektieren müssen. Im Allgemeinen ist dieser Grundsatz bereits im erwähnten Artikel 1 der Verfassung festgeschrieben, und insbesondere, was das Land Südtirol betrifft, im Artikel 47 des Autonomiestatutes, das die gesetzgeberische Tätigkeit in den Satzungsgesetzen einer besonderen Prozedur unterwirft. Dieses spezielle Verfahren entspricht demselben Prinzip wie die Abänderung von Verfassungsgesetzen, die nur mit der speziellen Prozedur nach Artikel 139 abzuändern sind. Also gilt die Beschränkung der Handlungsbereiche explizit die Satzungsgesetze (Art.47 St.; Regelung im LG 10/2).

DIE ARTIKEL ZUM NEUEN MODELL DER BÜRGERBETEILIGUNG

Art. 1, "Gegenstand des Gesetzes":

Diese Artikel nennen die Instrumente der Bürgerbeteiligung: die Ausübung des Rechtes mittels aufhebender, einführender und konsultativer Volksabstimmungen. Bürgerantrag, Bürgerinitiative, beratende Volksbefragung sowie Volksentscheid sind als Instrumentarien vorgesehen.

Art. 2 bis einschl. 5, "Instrumente der direkten Demokratie":

Es werden im einzelnen die Instrumentarien und deren Wirksamkeit und Funktionsweise beschrieben. Zudem werden insbesondere im Hinblick auf den Einfluss auf Verwaltungsakte die entsprechenden Grenzen festgelegt, um die ordentliche Regierungsfähigkeit des Landes nicht zu gefährden, aber gleichzeitig größtmöglichen Einfluss zu gewähren.

Art. 6, "Voraussetzungen für den Bürgerantrag und die Bürgerinitiative":

Es werden die Sachbereiche, in denen die direktdemokratische Instrumente wirksam werden können und die zeitlichen Begrenzungen für Anträge und Initiativen festgelegt.

Art. 7, "Zulassungsantrag":

Bestimmt die Regelung betreffend das Promotorenkomitee: mindestens 20 BürgerInnen, die in den

Wählerlisten einer Gemeinde eingetragen und für die Wahl des Südtiroler Landtages berechtigt sind, können einen Antrag auf Zulassung stellen. Ihnen wird die Funktion zugesprochen, den Bürgerantrag und/oder die Bürgerinitiative zu vertreten.

Art. 8 und 9, "Ständige Kommission für Bürgeranträge, Bürgerinitiativen und Volksentscheide / Überprüfung der Zulässigkeit":

Es wird eine unabhängige Richterkommission eingerichtet, die über die Zulässigkeit und das Zustandekommen von Bürgeranträgen, Bürgerinitiativen und Volksentscheiden entscheidet, sowie deren Ergebnisse feststellt. Mit der Vorprüfung der direktdemokratischen Instrumente soll deren Verfassungsmäßigkeit im weiteren Sinne ex ante geprüft werden. Eine Unzulässigkeitserklärung muss jedenfalls ausdrücklich und unter Angabe der diesbezüglichen Gründe geschehen.

Art. 10, "Sammlung und Hinterlegung der Unterschriften":

Im Falle der Zulässigkeitserklärung durch die Richterkommission können die Promotoren die Unterschriftensammlung einleiten. Der Artikel legt die Unterschriftenhürden und den Zeitraum, innerhalb welchem diese hinterlegt werden müssen, fest.

Art. 11 und 12, "Zustandekommen des Bürgerantrages oder der Bürgerinitiative / Verfahren im Landtag oder in der Landesregierung":

Wird die nötige Anzahl der Unterschriften erreicht, erklärt die obgenannte Richterkommission den Bürgerantrag oder die Bürgerinitiative für zustande gekommen und leitet diesen/diese je nach Zuständigkeit an den Südtiroler Landtag oder an die Landesregierung weiter. Der Südtiroler Landtag muss innerhalb von 180 Tagen gemäß den Bestimmungen seiner Geschäftsordnung diesen/diese behandeln, wobei ein Beauftragter/eine Beauftragte des Promotorenkomitees Teilnahme- und Rederecht während der Behandlung des Bürgerantrages oder der Bürgerinitiative in den Sitzungen des Landtages oder seiner Ausschüsse hat. Die Südtiroler Landesregierung hat innerhalb von 30 Tagen die Behandlung abzuschließen. Sie kann einen Beauftragten/eine Beauftragte des Promotorenkomitees anhören.

Art. 13 und 14, "Voraussetzungen für den Volksentscheid":

Nimmt der Landtag oder die Landesregierung die Bürgerinitiative nicht unverändert an, kann ein Volksentscheid herbeigeführt werden. Der Landtag kann einen Gegenvorschlag mit einer alternativen Regelung desselben Gegenstandes gemeinsam mit der Bürgerinitiative in einem Volksentscheid zur Abstimmung bringen.

Kein Volksentscheid kann über Bürgerinitiativen abgehalten werden, über die im Landtag gemäß Art. 56 des Sonderstatutes getrennt nach Sprachgruppen abgestimmt wurde und die Landesgesetze gemäß Art. 47 des Sonderstatutes zum Gegenstand haben.

Der Volksentscheid ist an einem Sonntag zwischen 15. April und dem 15. Juni eines jeden Jahres abzuhalten. Falls der Volksentscheid die Aufhebung von Beschlüssen der Landesregierung etc. zum Gegenstand hat, kann der Termin an einem Sonntag außerhalb der genannten Frist festgesetzt werden.

In den zwölf Monaten vor Ablauf der Legislaturperiode des Landtages und in den drei Monaten nach der Wahl darf kein Volksentscheid abgehalten werden.

Art. 15 bis einschl. 17, "Stimmzettel und Stimmabgabe / Feststellung des Ergebnisses und Veröffentlichung":

Die Diktion der Fragestellung hat zu lauten: "Sind Sie dafür, dass folgender Gesetzesvorschlag genehmigt wird: ...?"

Falls mehrere Bürgerinitiativen bzw. der Gegenvorschlag des Landtages den gleichen Gegenstand betreffen, sind diese auf dem Stimmzettel gemeinsam anzuführen.

Die Abstimmung des Volksentscheides wird mit der einfachen Mehrheit entschieden, es ist kein Beteiligungsquorum für die Gültigkeit vorgesehen.

Art. 18, "Voraussetzungen für die beratende Volksabstimmung":

Der Artikel legt die Zugangshürden fest. Zur Abstimmung können auch bereits BürgerInnen teilnehmen, die das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Art. 19 bis einschl. 23, "Schlussbestimmungen":

Die Landesabteilung Zentrale Dienste garantiert eine objektive und ausgewogene Darstellung und sorgt für deren Veröffentlichung über die lokalen Medien sowie auf den Webseiten der Landesverwaltung. Im Falle eines Volksentscheides wird jedem Haushalt ein Abstimmungsheft mit allen relevanten Informationen übermittelt. Den Promotoren von Volksentscheiden steht eine Spesenrückvergütung zu, und zwar in Höhe von 0,50 Euro für jede gültige Unterschrift bis zum Erreichen der erforderlichen Mindestanzahl.

Die Einbringer

L.Abg. Arnold Schuler

L.Abg. Elmar Pichler Rolle

L.Abg. Maria Kuenz

