

GUTACHTEN

zur Qualität der Direkten Demokratie, wie sie durch den
**„LANDESGESETZESENTWURF NR.107/11,
BÜRGERBETEILIGUNG IN SÜDTIROL“**
entfaltet würde.

Verfasst

im Auftrag der „Initiative für mehr Demokratie in Südtirol“
vertreten durch Stephan Lausch, Koordinierungsbüro Bozen

von

**lic.es.sc.pol. Andreas Gross,
Politikwissenschaftler und Schweizer Nationalrat**

März 2012

1. Grundsätzliche Bedeutung des direktdemokratischen Verfahrensdesigns

„Die Menschen in unserem Land möchten mehr mitbestimmen. Dies ist in den vergangenen Jahren sehr deutlich geworden.“ Diese Feststellung machte die Landtagsabgeordnete Maria Hochgruber-Künzer im August 2011 anlässlich der Vorstellung der SVP-Gesetzesvorhaben zur Direkten Demokratie im Südtirol.¹

Damit ist Südtirol in Europa nicht allein. Ganz im Gegenteil, der Wunsch nach mehr Direkter Demokratie im Sinne der Ergänzung, Vertiefung und Erweiterung der repräsentativen Demokratie kann seit über 20 Jahren in allen Teilen Europas beobachtet werden. In vielen Ländern vor allem Westeuropas geht es deshalb heute nicht mehr um die Frage, *ob* mehr Direkte Demokratie möglich werden soll, sondern darum *wie* dies am besten geschehen kann.²

Diese Frage nach dem *wie* ist auch deswegen entscheidend, weil für die Qualität der Direkten Demokratie deren Design, die gesetzliche Ausgestaltung der Verfahren, Fristen und Beteiligungserfordernisse, von zentraler Bedeutung ist. Eine unangemessene gesetzliche Ausgestaltung der Direkten Demokratie kann zur Folge haben, dass ein Gemeinwesen – ein Staat, eine Region, oder eine Gemeinde – zwar direktdemokratische Einrichtungen enthält, deren Ausgestaltung aber die allermeisten Bürgerinnen und Bürger daran hindert, diese Verfahren anzuwenden, so dass sie keine Rolle spielen und die Direkte Demokratie ihre Güte im Interesse der Gemeinschaft nicht entfalten kann. Es bleibt dann bei der Illusion der Bürger-Mitbestimmung, was für die Stimmung unter den Bürgerinnen und Bürger fatale Konsequenzen hat.

2. Die grossen Leistungen einer bürger- und demokratiefreundlich ausgestalteten Direkten Demokratie

Ein im Interesse der Freiheit und der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sowie einer entscheidungsfähigen Demokratie und eines leistungskräftigen Staates ausgestaltete Direkte Demokratie bringt vor allem die folgenden zehn Leistungen hervor, die teilweise heute ganz besonders defizitäre Elemente der herrschenden politischen Kultur aufgreifen und verändern:

- 2.1. Politik wird zur **Sprache** gebracht. Die öffentliche Diskussion als ist die Seele der Direkten Demokratie. Eine Volksinitiative ist im Grund genommen nichts anderes als eine Frage weniger Bürgerinnen und Bürger an alle; kommen die notwendigen Unterschriften zusammen, dann bekommen die wenigen von allen Bürgerinnen eine Antwort auf ihre Frage, beziehungsweise ihren Reformvorschlag.
- 2.2. Durch diese kommunikative Macht der Bürgerinnen und Bürger verkleinert sich die **Distanz** („Kluft“) zwischen „Politik“ und Bürgerschaft, zwischen politischer Klasse und der Zivilgesellschaft, zwischen dem einzelnen Politiker und seinen Wählern.

¹ Nachzuhören auf <http://www.youtube.com/watch?v=joQJXLEnsBU>, zuletzt besucht 20.März 2012

² Vergleiche Nachwort von Theo Schiller und Andreas Gross in: Andreas Klages und Petra Paulus, Direkte Demokratie in Deutschland- Impulse aus der deutschen Einheit, Marburg, 1996

- 2.3. Das **Wissen** aller um die Möglichkeit, dass alle wichtigen Entscheidungen unter Umständen von allen getroffen werden können, verändert die politische Kultur: Sie wird weicher, kommunikativer, gesprächsorientierter. Es kann weniger befohlen, alle müssen sich mehr um Verständigung orientieren, alle sind sich bewusst, dass sie versuchen müssen, einander zu überzeugen, wenn sie etwas erreichen, beziehungsweise gesellschaftliche Veränderungen verwirklichen wollen.
- 2.4. Die **öffentliche Tagesordnung**, die Liste der öffentlichen Diskussionsgegenstände, wird gleichsam demokratisiert. Dafür sind nicht mehr alleine die Regierung, die Parteien oder die Redakteure zuständig, sondern auch Bürger können mittels Bürgerinitiative ihr Thema auf die „Agenda“ setzen. Mit einer Volksinitiative lässt sich ein Thema, eine Frage, eine Reformidee zum öffentlichen Diskussionsgegenstand machen. Damit wird sie diskutiert. Die Diskussion ist die Voraussetzung, freilich noch keine Garantie der Veränderung.
- 2.5. Politische **Macht** wird besser **geteilt**: Keiner hat die Macht, nicht lernen zu müssen: Für eine Gesellschaft, die lernen möchte, ein enormer Anstoss und ein grosser Fortschritt !
- 2.6. Durch einfachere und **grössere Partizipationschancen** Einzelner und auch kleiner Gruppen können moderne, das heisst vielfältige und sehr verschiedenartige Gesellschaften freier und einfacher integriert werden. Auch weil jene , die partizipieren können, sich als Teil eines grösseren Ganzen empfinden und sich mit ihm besser identifizieren können.
- 2.7. Zusätzlich zu Wahlen, in denen Tendenzen legitimiert werden, erlauben Volksentscheide differenzierte und **spezifische Legitimierungen**, die teilweise auch den Globalaufträgen bei Wahlen widersprechen können, was in modernen Gesellschaften durchaus einem grossen Bedürfnis entspricht.
- 2.8. Direkte Demokratie **baut politische Entfremdungen** mancherlei Art **ab**, vor allem jene zwischen Bürger und Staat, zwischen Bürger und Institutionen und Ämtern.
- 2.9. Die DD macht das **politische System offener** und zugänglicher (kein Parteienmonopol auf Politik) und verhindert die strukturelle Betriebs- und Problembblindheit !
- 2.10. Die DD ermöglicht eine neue **Zuwendung zum Politischen**, zum Engagement und für den Gemeinsinn, ein Erstarken des politischen Selbstbewusstseins, des individuellen Beurteilungsvermögens, schafft neue Einsichten und ein grösseres Handlungsvermögen.

3. Die grundsätzlichen Elemente einer bürger- und demokratiefreundlich designten Direkten Demokratie

- 3.1. Volksbegehren müssen Volksentscheide **garantieren** können (nur Initianten können diese noch verhindern): Dies ist die eigentliche Quelle der kommunikative Macht, welche die Direkte Demokratie engagierten Bürgerinnen und Bürgern zuteil kommen lässt und welche die Repräsentanten mit den Bürgern zu teilen bereit sind.
- 3.2. Niedrige, d.h. **bürgerfreundliche** Qualifikationshürden (1-3%, sonst können sich nur wieder organisationsmächtige Gruppen dieses Bürgerrechtes bedienen).
- 3.3. **Freie Unterschriftensammlung** mit nachgeordneter Beglaubigung der Unterschriften
- 3.4. **Ausdifferenzierung der Volksrechte** in eine Anstossfunktion (Initiativen/ Begehren) und ein Nachfragerecht (Referendum) mit entsprechend unterschiedlichen Verfahren.
- 3.5. **Keine subito/Fastfood-Verfahren**: Unterschriftensammelphase, die Phasen der Bearbeitung und Behandlung in der Verwaltung /Regierung und im Parlament sowie anschliessend in der Öffentlichkeit müssen zeitlich grosszügig bemessen sein (insgesamt nicht weniger als 2 Jahre)
- 3.6. **Interaktion mit dem Parlament** muss garantiert sein (Gegenvorschlagsrecht des P. zu VI/evt. Konstruktives Referendum aus der Bürgerschaft)
- 3.7. Schaffung eines der DD förderlichen **gesellschaftlichen Kontextes**: Vielfältige, pluralistische Öffentlichkeiten; ausgebaute politische Bildungsmöglichkeiten auf allen Stufen; gute demokratische Infrastruktur.

4. Beurteilung der wichtigsten Elemente des Landesgesetzesentwurfes zur Bürgerbeteiligung in Südtirol

Grundsätzlich und ganz allgemein ist das dem „Landesgesetzesentwurf zur Bürgerbeteiligung im Südtirol“ (fortan LGEBB) zugrundeliegende Bemühen, die in Südtirol (und auf nationaler Ebene in ganz Italien) bisher herrschende Reduktion der Direkten Demokratie (DD) auf die negative, ablehnende, opponierende (im italienisch-deutschen Sprachgebrauch abrogativ genannte) Seite aufzuheben und um die andere *positive, konstruktive* (bessere) Hälfte zu ergänzen und damit zu komplettieren, **positiv zu hervorzuheben**. Erst damit kann sich der Bürger als ganzer Teil der Politik verstehen und nur so wird er eingeladen, sich mit Ideen und Vorschlägen einzubringen, wenn er den Eindruck hat, seine Vertreter seien nicht kreativ genug.

Ebenso **positiv** ist der im LGEBB zum Ausdruck kommende Wille, das in Italien ganz allgemein und immer wieder und im Südtirol besonders (25. Oktober 2009 !) historisch und negativ belastete *Beteiligungsquorum bei Volksentscheiden*

abzuschaffen. Damit würde eine Hypothek überwunden, welche das gute Funktionieren der Direkten Demokratie seit der Weimarer Republik an manchen Orten verhindert und die DD generell behindert und diskreditiert hat. Mit dem „Null-Quorum“ (Originalton Landtagsabgeordneter Schuler) schliesst sich das Land Südtirol den beiden direktdemokratischen Pionierstaaten, der Schweiz und Oregon (USA), an, die nie ein Beteiligungsquorum kannten, es auch nie vermissen und es auch nie haben einführen wollen.

Allerdings müssen sich die Verantwortlichen des LGEBB fragen lassen, weshalb sie als Preis für die Überwindung der Quorums-Hypothek Verfahrensregeln und Erfordernisse verlangen, die in der Schweiz wie in Oregon ebenso abgelehnt würden und als bürgerunfreundlich einer lebendigen Demokratie als unwürdig betrachtet würden.

Zu den einzelnen Regelungen des LGEBB:

4.1. Die zwei einfachsten, ältesten und effektivsten Säulen der Direkten Demokratie fehlen

Grundsätzlich ist zu bedauern, dass der LGEBB auf die beiden einfachsten, ältesten und zur Verankerung einer direktdemokratisch geprägten politischen Kultur effektivsten beiden Volksrechte aus dem Werkzeugkasten der Direkten Demokratie verzichtet, fehlt doch die Volksinitiative und das einfache Gesetzesreferendum im Artikel 1 des LGEBB.

Mit dem Gesetzesreferendum fehlt grundsätzlich das älteste und klassische Instrument der Direkten Demokratie. Dass das obligatorische Gesetzesreferendum fehlt, kann ich noch verstehen, weil es einerseits zu vielen unnötigen Volksentscheiden über weiter nicht umstrittene Gesetze führt und andererseits die Regierung veranlassen kann, zu viel auf dem Verordnungsweg zu regeln, was eigentlich ins Gesetz gehört. Diesen Einwänden trägt aber das fakultative Gesetzesreferendum Rechnung, wie es in der Schweiz auf Bundesebene und mittelweile auch in den meisten Kantonen herrscht. Dieses Instrument erlaubt einem Prozent der Stimmberechtigten innert 100 Tagen ein im Parlament beschlossenes Gesetz zur Volksabstimmung zu bringen. So tritt ein Gesetz erst in Kraft, wenn diese Referendumsfrist verstrichen ist oder es im Referendum eine Mehrheit der Bürger überzeugt hat. Dieses älteste Recht der Direkten Demokratie ist deshalb am effizientesten, weil es ein andere viel aufmerksamere Beziehung zwischen Bürger und Parlament, bezw. Regierung etabliert. Letztere wissen, dass sie ohne Zustimmung der Mehrheit der Bürger nichts erreichen können und erstere sind sicher, dass letztere ihnen zuhören und sie berücksichtigen müssen. Das ändert tatsächlich die politische Kultur zum Besseren. Zum bedauerlichen Fehlen der direkten Volksinitiative äussere ich mich unter Punkt 4.4., wenn ich die Konzentration auf das zweistufige Verfahren in Frage stelle.

4.2. Erweiterung der Mitbestimmung auf Tätigkeit der Landesregierung

Grundsätzlich ist die in den Artikeln 2 und 3 zum Ausdruck kommende Erweiterung des Bereichs der DD über Gesetzesvorhaben hinaus positiv zu beurteilen. Tatsächlich erfolgen auf Landes- und Gemeindeebene kontroverse Entscheide nicht nur in Form von Gesetzen und sollten deshalb dennoch Gegenstand der unmittelbaren Demokratie sein können.

Freilich ist das in den Artikeln 2/Absatz1 und Art.3./Absatz 4 genannte Gültigkeitserfordernis von Bürgeranträgen und Bürgerinitiativen des „**im allgemeinen öffentlichen Interesse liegend**“ ausserordentlich vage und unbestimmt (erscheint unter anderem auch wieder am Ende des Art.4./Abs.1). Er scheint mir deshalb ungeeignet zu sein für die Definition des Zuständigkeitsbereichs der Direkten Demokratie.

In der Schweiz pflegen wir das, was als wichtig angesehen werden kann und nicht gesetzesmässig festgelegt wird, mit Geldbeträgen zu definieren. Das heisst, hat ein Regierungs-, Parlaments- oder Verwaltungsbeschluss Kostenfolgen, die eine bestimmte Grenze überschreiten, dann kann, beziehungsweise muss er Gegenstand eines Referendums oder einer Volksinitiative sein können.

Landesentwicklungspläne, Bauzonenordnungsfestlegungen und andere Planungsakte, die unter Umständen unmittelbar (noch) nichts kosten, sollten ausdrücklich als mögliche Gegenstände der Mitbestimmung der Bürger in welcher Form auch immer genannt werden.

4.3. Unterscheidung zwischen Bürgerantrag und Bürgerinitiative

Dass zwei unterschiedliche Bürger-Mitbestimmungsmöglichkeiten vorgesehen werden, ist positiv zu beurteilen. Auch deren Unterscheidung, wonach im Antrag ein Anliegen ganz allgemein, eine Initiative aber gesetzesförmig formuliert werden muss, ist einleuchtend.

Nicht überzeugen vermögen aber **die Hürden, welche für diese beiden Anregungs- und Antragsrechte verlangt werden**. Was in Südtirol künftig nicht weniger als 4000 Bürgerinnen und Bürger dürfen, darf im grössten Schweizer Kanton Zürich sogar eine einzelne Bürgerin und ein einzelner Bürger („Einzel-Initiativrecht“) und im Kanton Solothurn beispielsweise 100 Bürgerinnen und Bürger („Volksmotion“). Solche Hürden laden nicht zur Mitwirkung ein, sie machen eher den Eindruck, man wolle die Anregungen der Bürgerinnen und Bürger gar nicht.

8000 Unterschriften für eine Bürgerinitiative, die keinen Volksentscheid, sondern nur eine Parlamentsberatung nach sich zieht, ist auch im Vergleich zu den für ein bestätigendes Referendum, das einen Volksentscheid erwirkt, vorgesehenen 7500 Unterschriften völlig überrissen und für alle, die es wirklich ernst meinen mit der Direkten Demokratie unangebracht.

4.4. Bedeutung der Angaben zum Finanzierungsbedarf und der Form der Kostendeckung

Im Art 3/Abs 2 werden für den Fall dass eine Bürgerinitiative „neue oder höhere Kosten“ verursache als notwendiges Element des Textes einer

Bürgerinitiative der „**Finanzierungsbedarf und der Weg der Kostendeckung**“ genannt. Dies ist für Bürger sehr schwer zu leisten. Dies für eine Bürgerinitiative zu verlangen, welche nicht mehr als einen verbindlichen Antrag ans Parlament stellen kann, scheint eher unangemessen. Solches wird auch von einem Gesetzesantrag eines Landtagsabgeordneten in der Regel nicht verlangt. Es gibt immer verschiedene Wege der Finanzierung, über die sich Regierung und Parlament weit mehr im klaren sind als engagierte Bürger. Zudem scheint unklar, welche Folgen unpräzise Angaben oder ungangbare Wege der Kostendeckung durch eine Initiative hätten. Hier scheint sich eine Unschärfe abzuzeichnen, die willkürliche Entscheidungen über das Schicksal der Bürgerinitiative nach sich ziehen könnten. Wieviel etwas kosten wird und was deswegen nicht bezahlt werden könnte sind in jeder politischen Auseinandersetzung erstklassige Argumente, die immer eingesetzt werden. Hinweise unverbindlicher Art werden Initianten immer geben; die Gültigkeit ihres Begehrens davon abhängig machen zu wollen, scheint uns falsch zu sein.

4.5. Weshalb soll in Südtirol die DD auf ein zweistufiges Verfahren beschränkt werden?

Gegen zweistufige direktdemokratische Verfahren ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Zumal die erste Stufe auch für sich steht und nicht notwendigerweise eine nächste Stufe hin zu einem Volksentscheid nach sich ziehen muss. Schliesslich ist es richtig, Bürgerinnen und Bürger zu ermutigen, ihre Anliegen erst einmal im Parlament einzubringen und auf dessen Reaktion zu warten. Damit die Bürgerinnen und Bürger aber tatsächlich dazu ermutigt werden, dürfen keine hohen Hürden vorgesehen sein.

Wenig überzeugend ist hingegen das Fehlen einer Volksinitiative, die engagierten Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, mit einer angemessenen Zahl von Unterschriften direkt die Gesamtbürgerschaft in einer Volksabstimmung mit einem Reformvorschlag konfrontieren zu können. Selbstverständlich würde auch der im Parlament beraten und könnte mit einem eigenen parlamentarischen „Gegenvorschlag“ erweitert werden. Doch zielt er von Anfang an über das Parlament hinaus und wäre so das effizienteste direktdemokratische Instrument, das beispielsweise zwei Prozent der Stimmberechtigten offen stehen sollte. Solche direkten Volksrechte existieren überall dort, wo die besten Erfahrungen mit der Direkten Demokratie gemacht worden sind. Für dieses direkte Bürgermitbestimmungsrecht spricht auch die Tatsache, dass im LGEBB nicht vorgesehen ist, die für Bürgeranträge und Bürgerinitiativen beigebrachten Unterschriften für den Fall, dass sie zu einem Volksentscheid führen sollen, bei der Zahl der zusätzlich zu sammelnden Unterschriften anzurechnen.

4.6. Beratende Volksbefragung durch den Bürgerantrag

Dass aus der Mitte des Volkes ein Begehren um eine unverbindliche Befragung des Volkes gestellt wird, wie dies im Art.4. Abs.1. vorgesehen wird, und dafür eine verhältnismässig grosse Zahl von Unterschriften gesammelt

werden, ist aus verschiedenen, verständlichen Gründen ungewöhnlich, sehr selten und deshalb auch sonstwo kaum vorgesehen.

Erstens wird ganz grundsätzlich vor allem dann ein Begehren auf einen Volksentscheid eingeleitet, wenn Bürger unzufrieden sind mit dem Parlament und sich den Entscheid zu eigen machen wollen, also nicht es vertrauensvoll beraten wollen. Zweitens werden sie für einen solch aussergewöhnlich vertrauensvollen Akt nicht noch viel Zeit und Energie aufbringen wollen. 26'000 Unterschriften, wie dies im Art.18 vorgesehen wird, sind viel zu viele. 10'000 wären mehr als genug.

Doch der grundsätzlichen Probleme wegen ist ein solches Recht in den meisten Ländern unbekannt und existiert bloss in Ländern ohne direktdemokratische Traditionen wie Finnland, Norwegen, Ungarn und Neuseeland.

4.7. Beratende Volksbefragung durch den Landtag

Das Recht einer Regierung oder eines Parlamentes, verbindliche oder unverbindliche Volksbefragungen zu erwirken, wie dies in Art.4. Abs 2 vorgesehen wird, gehört nicht zur Direkten, aber zur „plebisitären Demokratie“. Davon wird gesprochen, wenn der Anstoss zum Volksentscheid nicht aus der Bürgerschaft, sondern von „oben“, von der Exekutive oder der Legislative kommt.

Diese Rechte sind Ausdruck schwacher Regierungen und schwacher Parlamente. Regierungen, die plebisitär regieren, sind deshalb schwach, weil sie zusätzliche Legitimationen suchen, welche sie durch ihre Leistungen und das Parlament nur ungenügend bekommen. Parlamente, welche plebisitäre Elemente wollen, zeigen damit, dass sie unsicher sind bezüglich ihrer eigenen Repräsentativität, beziehungsweise sich scheuen, die Verantwortung für ihre Entscheide zu übernehmen. Meist werden plebisitäre Elemente von den Behörden auch nicht ohne Hintergedanken gebraucht, welche wiederum dem Vertrauen der Bürger in die Demokratie und die Behörden nicht zuträglich sind.

4.8. Themen-Ausschlusskatalog bei Bürgeranträgen und Bürgerinitiativen

Ob und welche Themen ausgeschlossen werden vom Zugriffsbereich von Bürgerbegehren ist eine der auch wissenschaftlich umstrittensten Fragen der Diskussion um die Direkte Demokratie. In der Schweiz und den USA, wo die Direkte Demokratie die grösste und segensreichste Geschichte hat, gibt es beinahe keine Ausslussthemen. Dort, wo die Direkte Demokratie nur scheinbar eingeführt wurde, sie real aber gar nicht gelebt wird, beziehungsweise nicht gelebt werden kann, ist der Ausschlusskatalog riesig. Und die Kausalität zwischen dem Umfang des Ausschlusskatalogs und dem Gebrauch der Volksrechte ist nicht nur logisch, sondern auch wissenschaftlich belegt³.

Besonders umstritten und anstössig ist die Formulierung in Artikel 6, Absatz 2 Buchstabe a des LGBEE, wonach „Eingriffe“ in „Steuern und Haushalt“ „nicht

³ Siehe Frank Rehmet, Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern, in: Theo Schiller und Volker Mittendorf (ed), Direkte Demokratie, Forschung und Perspektiven, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002

zulässig“ seien. Was heisst dies aber genau? Ist die fehlende Präzision dieser Formulierung beabsichtigt oder Ausdruck der Unerfahrenheit mit dem Gegenstand der Gesetzgebung. Es gibt nämlich fast kein politisches Anliegen, das nicht haushaltsrelevant ist, das heisst nicht etwas kostet, folglich als „Eingriff in den Haushalt“ beanstandet werden kann. Wenn diese Formulierung extensiv ausgelegt wird, kann man mit ihr jedes Bürgerbegehren unzulässig erklären – was in einigen Regionen Europas auch schon versucht worden ist. Will der LGBEE aber damit besagen, dass der Gesamthaushalt also solcher nicht Gegenstand eines Antrages, einer Initiative oder wie in der Schweizer Gemeinde Bern eines Volksentscheides sein kann, dann ist dies verständlich, muss aber in der Formulierung deutlicher gemacht werden.

Auch die Steuern werden vor allem in den deutschen Bundesländern ausgenommen von der Direkten Demokratie – nicht aber in der Schweiz oder in den westlichen US-Bundesstaaten. Dort mit grossem Recht, sind es doch die Bürger, welche die Steuern bezahlen und deshalb auch bei der Bemessung deren Höhe mitbestimmen können sollten. Erst recht, wenn sie dazu nur einen Antrag ans Parlament stellen wollen. Zudem zeigen alle wissenschaftlichen Untersuchungen, dass der Bürger in der Regel sorgfältiger mit Steuergeldern umgeht als das Parlament, sich mit öffentlichen Ausgaben mehr zurückhält, von entsprechenden Entscheidungen also im Interesse sparsamer Haushalte gar nicht ausgeschlossen werden sollte.

Der Artikel 6 bedarf also auf Grund verschiedener Überlegungen einer höheren Ausdifferenzierung und grösserer Präzision. Anträge an das Parlament können themenspezifisch grosszügiger behandelt werden als Begehren für Volksentscheide; finanzielle Zuständigkeitsbeschränkungen müssen sorgfältiger formuliert werden, sollen sie keine Rechtsunsicherheit und willkürliche Ermessensspielräume eröffnen.

4.9. Ausschluss des Volkes aus der Gestaltung der Volksgesetzgebung

Besonders stossend, im internationalen Rechtsvergleich einzigartig und materiell elementar im Widerspruch zum direktdemokratischen Anspruch liegt der Ausschluss der Bürgerschaft aus der Gestaltung ihrer Mitwirkungsform. Nichts anderes ist die Folge von Art.13, Abs 9, Buchstabe b, da das Gesetz zur Direkten Demokratie ein Landesgesetz gemäss Artikel 47 des Sonderstatus ist. Das Südtiroler Volk darf doch nicht Opfer sein des Autonomiestatutes, in dem dieses zur Folge hat, dass es seine eigenen Angelegenheiten nicht unmittelbar selber mitgestalten darf. Das käme einer Bevormundung des Volkes durch den Landtag gleich, das dessen direktdemokratischen Absichten und Verpflichtungen diametral widerspricht.

In allen lebendigen Demokratien der Welt werden die Volksrechte von engagierten Bürgerinnen und Bürgern immer wieder dahingehend verwendet, diese ihre Instrumente der Mitwirkung zu verfeinern und zu optimieren. Diese Möglichkeit sollte der Bürgerschaft nicht verweigert werden, denn sie macht die damit verbundenen entscheidenden Erfahrungen, aus denen sie das Recht haben muss, klüger werden zu dürfen.

4.10. Temporäre parlamentarische Bürgerantrags- und Bürger-Initiative-„Quarantäne“

Dass der direkte und der indirekte Teil der Demokratie zeitlich voneinander getrennt werden müssen, ist richtig. Wird gleichzeitig gewählt und abgestimmt, kann dies sowohl der Wahl wie der Abstimmung schaden. Auch ist es plausibel, zu verhindern, dass Bürgerbegehren nur aus wahltaktischen Gründen lanciert und die Direkte Demokratie so parteipolitisch instrumentalisiert wird.

Über die Dauer dieser „Quarantäne“-Zeit kann man sich freilich streiten. Uns scheint die Frist von einem ganzen Jahr vor den Wahlen für Anträge an das Parlament gemäss Art.6, Abs.4 zu gross bemessen und zu bürgerausschliessend zu sein. Auch ist es nicht einsichtig, weshalb die bürgerantragslose Frist nicht vor und nach den Wahlen gleich lang dauern soll. Eine dreimonatige antragslose Frist vor und nach Wahlen scheint uns deshalb angemessener. Auch spricht nicht alles gegen die Befassung von Bürgeranliegen im Umfeld von Wahlen. So kann es den Bürgern durchaus helfen, ihre Repräsentanten besser beurteilen zu können, wenn es ihnen möglich ist, diese mit einem konkreten Anliegen konfrontieren zu können, mit dem sie sich identifizieren. Schliesslich gilt es, das Zusammenspiel der verschiedenen Seiten der Demokratie zu fördern und nicht eine Seite unangemessen zu behindern.

4.10. Fünfjähriges Wiederholungsverbot

Alle realen Erfahrungen in Staaten und Regionen mit Direkter Demokratie zeigen, dass all jene, die zu häufig mit immer gleichen oder ähnlichen Volksbegehren die Mitbürger befragen, ihr Anliegen diskreditieren und belasten. Je nach Umständen, Gegenstand des Anliegens und der veränderten Rahmenbedingungen oder ausländischen Erfahrungen ist die Phase, während der man eine Sache öffentlich ruhen lassen muss, sehr unterschiedlich und kann subjektiv sehr unterschiedlich beurteilt werden. Doch wiederholen sich Initianten zu früh und zu oft, schaden sie sich selber am meisten. Eine staatlich verordnetes Ruhegebot und Wiederholungsverbot wie dies im Art.6, Abs.6 vorgesehen wird, ist also völlig unnötig und Ausdruck unnötigen Misstrauens, beziehungsweise eine unangemessene Einschränkung der bürgerlichen Handlungsfreiheit. Solche Einschränkungen gibt es denn auch nirgends, wo die Direkte Demokratie erfolgreich wirkt.

4.11. Unglücklicher Namen für die „Ständige Kommission für die Bürgerbeteiligung“

Sinn, Zweck und Pflichtenheft der „Ständigen Kommission für die Bürgerbeteiligung“ scheinen uns richtig gefasst zu werden im Artikel 8. Ausserordentlich unglücklich erscheint uns aber trotz der sinnvollen Einsitznahme auch von Richtern in diese Kommission deren Bezeichnung als „Richterkommission“. Denn sie ist eine gemeinsame Kommission der Regierung und des Parlamentes, die den Bürgern und ihren Anliegen besonders verpflichtet sein soll und nicht mit der Judikative, einer richterlichen Behörde oder gar einer Gerichtsinstanz verwechselt werden

sollte. Die Gerichte können für Rekurse gegen Entscheide dieser Kommission zuständig sein; das heisst jedoch nicht, dass deswegen diese Kommission auch „Richterkommission“ genannt werden soll. Zudem sollte sie auch nicht nur aus Richtern zusammengesetzt sein, sondern auch einer Vertretung aus dem Parlament und der Bürgerschaft offen stehen – so dass das System „Direkte Demokratie“ auf allen Ebenen rechtzeitig lernen und sich verbessern kann.

4.12. Zu eng bemessene Fristen für Antragsteller bei der Zulässigkeit

Die in Artikel 9 genannten Fristen bei der Ermittlung der Zulässigkeit können nur dort überzeugen, wo sie für die „Richterkommission“ relativ grosszügig ausgestaltet sind (60 Tage und 30 Tage). Den Antragstellern wird zur Ergänzung und eventuellen Umformulierung ihres Antrages nur zehn Tage eingeräumt. Diese viel zu kurz bemessene Frist verkennt den notwendiger – und natürlicherweise demokratisch funktionierenden Bündnis- und Allianz-Charakter von Bürgerinitiativen und Volksentscheiden ausarbeitenden Bürger-Gruppen. Diese benötigen für solch meist schwerwiegende Umformularbeiten und den damit verbundenen Verständigungsanstrengungen viel mehr Zeit. Es sind ihnen deshalb mindestens 30 Tage einzuräumen. In der Schweiz sind die Behörden in der Regel bereit, sich „fristlos“ mit Initianten auf die form- und sachgerechte Formulierung von deren Anliegen zu verständigen.

4.13. Viel zu hohe Unterschriftenzahlen gefordert

Die im Art.10 und in Art.13, Abs 4 vorgeschriebenen Unterschriften-Zahlen für das Zustandekommen von Bürgeranträgen, Bürgerinitiativen und Volksentscheiden sind generell viel zu hoch und in einer lebendigen Demokratie völlig unangebracht. Ebenso sind die 60 Tage, die für die Sammlung einer Bürgerinitiative im Hinblick auf einen Volksentscheid eingeräumt werden, zu kurz. Handelt es sich um ein freilich zweistufiges Referendum (Art. 3, Abs 1, Bstb. b) sollten diese auf 90 oder 100 Tage verlängert, im Hinblick auf einen Volksentscheid für eine neue Idee sollten für die Sammlung von nicht mehr als 12'000 Unterschriften 180 Tage eingeräumt werden.

Alle Erfahrungen in allen anderen Ländern zeigen, dass unter solchen Umständen fast keine echten Bürgerinitiativen und vor allem keine innovativen Volksentscheide zustandekommen werden. Darunter ist zu verstehen, dass eine Bürgerinitiative vielleicht alle zehn Jahre oder ein Volksentscheid alle 20 Jahren einmal zustande kommt, wie beispielsweise im Bundesland Sachsen-Anhalt. Dies verändert und verbessert aber die politische Kultur und die Qualität der Demokratie in keiner Weise.

Für einen Bürgerantrag wären 400 Unterschriften völlig ausreichend. Wem es wirklich ernst ist mit der Teilung der Macht und der Integration der Bürger darf die Unterschriftenhürden für Bürgerinitiativen, die Volksentscheide erwirken, nicht höher ansetzen als maximal 3 Prozent der Stimmberechtigten. Ansonsten privilegiert er bloss starke Organisationen,

welche diese Volksrechte gar nicht benötigen, weil sie im Parlament genügend Gehör finden. Und zweitens verhindert er die Integration origineller, kreativer und schwach finanzierter Anliegen, die sich erst finden müssen und Zeit brauchen, um fähig zu sein, Unterschriften zu sammeln für ihre Anliegen.

4.14. Keine Überschätzung des Internets !

Das Internet und andere neue Formen der elektronischen Kommunikation sind für die Demokratisierung grosser Staaten und Staatengebilde unverzichtbar. In kleineren Regionen sollte ihr Demokratisierungspotenzial aber nicht überschätzt werden. Einerseits bedient sich in Südtirol erst ein Drittel aller Bürger regelmäßig dieser Instrumente. Und zweitens lassen sich damit schnell einige „Freunde“ finden – bis sich jemand aber von einem politischen Anliegen überzeugen lässt, braucht es viel Zeit und Geduld und Überzeugungsarbeit. Dies gilt auch bei der elektronischen Kommunikation. Deshalb können die neuen Technologien nicht als Rechtfertigung überrissener Hürden angeführt werden.

4.15. Unausgewogene Fristen und unklare Formulierungen bei den Voraussetzungen des Volksentscheids

In den Artikeln 11 bis 13 fällt einerseits wiederum auf, dass immer, wenn es um Behörden geht, diesen zur Behandlung von Bürgerbegehren eine angemessen lange Frist zugesprochen wird: Nicht nur der sogenannten Richterkommission, aber auch dem Landtag (180 Tage), nicht aber der Landesregierung, welche unseres Erachtens mehr als 30 Tage brauchen sollte zur Abklärung der Opportunität eines Anliegens. In der Schweiz stehen den Kantonsregierungen hier mehrere Monate zu. Art.14, Abs 8 gewährt auch den Antragsstellern eine viel zu kurze Frist ein zur Beurteilung der Opportunität eines Volksentscheides über ein formal veränderten Inhalt.

Ausserordentlich gefährlich scheinen uns die Formulierungen in diesen Artikeln zu sein, welche der Richterkommission, beziehungsweise dem Landeshauptmann gestatten, bei parlamentarisch während oder nach Bürgerbegehren veränderten Gegenständen dieses Begehrens, dieses zu ändern oder es als ganz gegenstandslos zu erklären. Hier werden diesen Instanzen viel Ermessensspielräume eingeräumt, ohne dass den Initianten die Möglichkeit gewährt wird, ihre Sicht der Dinge verbindlich einzubringen, beziehungsweise über das Schicksal ihres Begehrens mitzuentcheiden oder gegebenenfalls gegen negative Entscheide der Richterkommission oder des Landeshauptmanns zu rekurieren. Diese prozeduralen Schwierigkeiten sind nichts anderes als Ausdruck der Schwäche des ausschliesslich zweistufigen Verfahrens und belegen die Notwendigkeit eines dritten Mitwirkungsinstrumentes, mit dem sich ein Teil der Bürger unter Gewährleistung der Konsultation des Parlamentes direkt an alle Bürger wenden können sollte („Volksinitiative mit Volksabstimmung“).

4.16. Gegenvorschlag des Landtages mit Verfahrensmängel

Es ist zu begrüßen und Ausdruck der fein ausgestalteten Schnittstelle zwischen indirekter und direkter Demokratie, dass der Landtag einer

Bürgerinitiative im Hinblick auf einen Volksentscheid einen Gegenvorschlag gegenüberstellen kann. (Art.13. Abs 2). Denn oft kann das Parlament, grundsätzlich ein Anliegen unterstützen, möchte es aber anders verwirklicht sehen, als dies die Initianten vorsehen. Ebenso richtig ist, dass dieser Gegenvorschlag gleichzeitig mit der Bürgerinitiative zum Volksentscheid kommt.

Eine unstatthafte Bevorzugung jener Bürger, die keinerlei Änderung wollen, stellt aber Abs 1 und 2 von Art.16 in Verbindung mit Art.15 Abs 3 dar, wonach keine Stichfrage beantwortet werden kann von den Stimmenden für den Fall, dass beide Reformvorschläge von einer Mehrheit der Stimmenden dem Statusquo vorgezogen werden würde. Denn ohne Stichfrage werden sich die Reformer spalten und es kann so eine Minderheit derjenigen, die keine Änderung will sich unter Umständen durchsetzen, obwohl eine Mehrheit der Stimmenden eine Veränderung wollte, sich aber auf beide Reformmöglichkeiten zersplittert hat. Diese Lehre sollte man aus der Schweizerischen Demokratiegeschichte zwischen 1891 und 1987 lernen; erst 1987 ist ein angemessenes Verfahren eingerichtet worden, das sich bis heute ausserordentlich gut bewährt hat.

4.17. Abstimmungsheft könnte ambitionierter sein

Der Meinungs- und Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden als dies im Art.19, Abs 3 zum „Abstimmungsheft“ geschieht. Denn diese Informationsleistung ist von zentraler Bedeutung und darf nicht erst spätestens 20 Tage vor der Abstimmung erfolgen. Zudem ist die Chance zu einer dialogischeren Ausgestaltung des Heftes wahrzunehmen. Ebenso muss geprüft werden, ob die gleiche schriftliche Information aller nicht um eine öffentliche elektronische Detailinformation für interessierte Fragesteller ergänzt werden sollte.

Mit der vorliegenden Lösung handelt sich das Land Südtirol übrigens ein ähnliches Problem wie die Schweiz ein: Das Abstimmungsbüchlein wird nicht vom Parlament oder von einer unabhängigen Expertengruppe verfasst, sondern von einem Amt, das der Landesregierung verantwortlich ist. Das kann gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern vor allem in hoch kontroversen Fragen zu Glaubwürdigkeitsproblemen führen und die vom Gesetz vorgeschriebene „Objektivität“ in Frage stellen.

4.18. Spesenvergütung der Antragssteller

Dass im Art 20 eine Spesenvergütung von einem halben Euro pro Unterschrift für die Antragsteller eines Volksentscheides vorgesehen wird, ist ausserordentlich positiv. Denn nicht zu ungleiche Budgets zwischen der Pro- und Contraseite sind für die Fairness der Meinungs- und Willensbildung und damit für die Qualität und die Legitimität des Volksentscheides entscheidend. Hier leidet die Schweiz beispielsweise unter einem grossen Mangel und diese Regelung im LBBEE wird ihr ein Vorbild sein.

5. Schlussfolgerungen

Der Willen des Gesetzgebers, auch die konstruktiven Antragsrechte der Bürgerschaft zu regeln und sorgfältig auszugestalten ist zu begrüßen. Hängt doch die Qualität der Direkten Demokratie fast ausschliesslich von der Form ihrer Ausgestaltung, ihres Designs ab.

Der vorliegende LGEBB enthält einige Fortschritte. Bezahlt werden diese aber mit Regelungen, welche viel zu weit gehende Einschränkungen vorsehen und zu viele Bürgerinnen und Bürger zu oft hindern werden, ihre Anliegen zu formulieren und dem Parlament, beziehungsweise der Bürgerschaft insgesamt zu unterbreiten. Diese Regelungen schaden der Direkten Demokratie und sind der Demokratie insgesamt nicht förderlich.

Als die sieben gravierendsten Mängel, die unbedingt behoben werden sollten, möchten wir zum Schluss zusammenfassend nennen:

1. *Das unmittelbare Referendum fehlt;*
2. *Es gibt keine direkte Volksinitiative;*
3. *Die Sammelhürden sind von absurder Höhe;*
4. *Die Sammelfristen sind unangemessen;*
5. *Der Ausschlusskatalog ist viel zu umfangreich;*
6. *Im Verfahren stecken zu viele Möglichkeiten, Volksabstimmungen zu verhindern;*
7. *Bei mehreren Vorlagen werden jene, die keine Reformen möchten im Volksentscheid durch das Entscheidungsverfahren privilegiert.*

Deshalb sehen wir es als notwendig an, dass der Landtag, den LGEBB neu beurteilt, wesentliche Ergänzungen vornimmt, einzelne Regelungen präzisiert, andere bürgerfreundlicher ausgestaltend zu verändern sucht und wiederum andere ganz fallen läßt. Damit kann der Landtag die Chancen erhöhen, in einer Referendumsabstimmung eine Mehrheit für ein Mitwirkungsgesetz zu finden, das sich als ein Segen für die Demokratie und das Wohl Südtirols erweist.

Andreas Gross,
St. Ursanne, 26. März 2012

Andreas Gross ist Forschungsdirektor am Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe) in Marburg und (seit 1991) Mitglied des Schweizerischen Nationalrates (Grosse Kammer). Seit 1995 vertritt er zudem die Schweiz in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in Strassburg.

IRI Europe ist ein weltweit tätiges, europäisches Kompetenzzentrum zu Fragen der modernen Direkten Demokratie mit Sitz in Marburg/Deutschland. www.iri-europe.org.