

**EINLADUNG ZUR BETEILIGUNG AM
BÜNDNIS FÜR MEHR DEMOKRATIE
IM HINBLICK AUF DIE LANDTAGSWAHLEN 2023**

I. Die Situation

Mit dem Landesgesetz Nr. 22 hat 2018 eine breite Mehrheit im Landtag das Gesetz von 2005 zur Direkten Demokratie ersetzt. Das Gesetz ist auf der Grundlage eines partizipativen und parteiübergreifenden Prozesses zustande gekommen, nachdem offensichtlich geworden war, dass das Gesetz von 2005 unvollständig und die Instrumente nicht wirklich anwendbar waren.

Die Mängel des neuen LG 22/2018 waren von Anfang an klar. Mit der Annahme der Abänderungsanträge der Opposition hätten diese bereits während der Behandlung im Landtag behoben werden können. Die Landtagsmehrheit hat alle Anträge abgelehnt. Trotz dieser Mängel und trotz seiner Unvollständigkeit, die bei seiner Verabschiedung noch vergrößert wurden, versprach das neue Gesetz endlich die Anwendbarkeit der direktdemokratischen Instrumente.

Alle Anwendungsversuche zeigen aber das Gegenteil:

- Drei Anträge auf Volksinitiativen wurden abgelehnt (einer ohne jegliche Begründung und die beiden anderen mit Auslegungen von Gerichtsurteilen zu nicht vergleichbaren Fällen).
- Selbst zwei nur beratende Volksbefragungen wurden nicht zugelassen (begründet mit einem Gerichtsurteil zu einem völlig anders gelagerten Fall).
- Sogar zwei Volksbegehren kamen aufgrund neuer und bestehender restriktiver Regelungen der Unterschriftensammlung nicht zustande.
- Ebenso nicht genutzt werden konnten die im Gesetz vorgesehenen ausgelosten Bürgerräte, deren Einsetzung mehrfach verlangt worden ist.

Die Ablehnungen machen deutlich, dass die Zuständigkeiten und der Entscheidungsspielraum der Kommission klar definiert werden müssen.

Eine Klärung der Rechtmäßigkeit dieser Ablehnungen ist nicht wirklich möglich, weil das Rekursrecht gegen die Entscheide der Kommission kostenbedingt nicht ausgeübt werden kann. Das Risiko, zur Bezahlung fünfstelliger Gerichtskosten der Gegenseite verurteilt zu werden, obwohl es sich um die Klärung von Fragen im allgemeinen Interesse handelt, ist zu groß. Problematisch für das Rekursrecht ist auch, dass eines der Mitglieder der Kommission aus den Reihen der Richterschaft des Gerichts kommt, an das der Rekurs zu richten ist.

Die vom Autonomiestatut vorgesehenen Mitbestimmungsrechte – ausgenommen das Referendumsrecht in Bezug auf die Regierungsformgesetze, das nach den Vorgaben des Autonomiestatutes mit eigenem Landesgesetz (10/2002) besser geregelt ist –, **bleiben somit den BürgerInnen in unserem Land vorenthalten.** Dies, obwohl rund **drei Viertel der Bevölkerung** zwischen 18 und 80 Jahren Volksabstimmungen **gleiche oder mehr Wichtigkeit** (ASTAT-info 74, Dez. 2022) beimessen als den Wahlen.

Die übergroße Mehrheit der Bevölkerung ist folglich in einer der wichtigsten Fragen, die über tausend andere Fragen entscheidet – die Mitbestimmung der BürgerInnen –, von der regierenden Mehrheit im Land nicht vertreten.

II. Demokratie ist die Grundlage für alles

Mit der **Verfassungsreform von 2001** und der entsprechenden Reform des Autonomiestatutes ist dem Land Südtirol die Zuständigkeit übertragen worden, selbst festzulegen, wie das demokratische Recht in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt werden soll.

Dass die BürgerInnen direkt gesetzgebende Gewalt in Volksabstimmungen ausüben können sollen, ist unmissverständlich durch das Autonomiestatut belegt: Es sieht nicht nur die Einführung der direktdemokratischen Instrumente, wie sie gesamtstaatlich gelten, vor, sondern ausdrücklich auch die Volksgesetzgebung („referendum propositivo“). Dass sie nicht nur in Sachfragen, sondern auch betreffend die Regelung der Demokratie selbst erfolgen soll, hat der für diese Reform federführend verantwortliche ehemalige Senator Marco Boato immer wieder betont. Dies wurde auch von verschiedenen Kommissionen bestätigt.

Dennoch kann Demokratie in unserem Land bis heute, aufgrund mangelhafter gesetzlicher Regelung, nur zur Hälfte ausgeübt werden, nämlich durch Wahlen und nicht durch Abstimmungen.

Die Art und Weise, wie Demokratie geregelt ist, ist bestimmend für die Entwicklung eines Landes. Was die fehlende Ausgestaltung anwendbarer Direkter Demokratie in Südtirol betrifft, belegen wissenschaftliche Studien, dass es einen unmittelbaren Zusammenhang gibt zwischen der Mitbestimmungsmöglichkeit und dem psychischem Wohlbefinden, der Effizienz der Verwaltung, von Dienstleitungen und dem Umgang mit den Steuergeldern.

Demokratie sollte die Selbstregierung der Menschen durch Volksabstimmungen, Wahlen und partizipative Verfahren sein

In Südtirol ist Demokratie das sicher nicht. Immer noch treffen einige Wenige sämtliche politischen Entscheidungen. Sie enthalten den Menschen vor, direktdemokratisch über Sachfragen selbst zu entscheiden und die Regeln der Demokratie selbst so festzulegen, dass zu Fragen, die alle betreffen, eine intensive partizipative Meinungsbildung in der Bevölkerung möglich ist und der Wille einer Mehrheit der Bevölkerung zur Geltung kommen kann.

III. Wie wird Mitbestimmung in Südtirol verhindert?

Die Zivilgesellschaft hat das Landesgesetz 22/2018 zur Direkten Demokratie und Partizipation als entscheidenden Schritt zu einer Demokratie der Selbstbestimmung der BürgerInnen gefeiert. Weshalb nun hat sie sich getäuscht – oder ist sie getäuscht worden?

1. Die federführend verantwortlichen Landesgesetzgeber haben im Laufe des partizipativen Prozesses zur Erarbeitung des Gesetzentwurfes (2014-2016) mehrmals **betont**, dass die **Regeln der Demokratie nicht zu den von Volksabstimmungen ausgeschlossenen Materien zählen**. Dies entspricht voll und ganz den Aussagen von Marco Boato, dem Einbringer der diesbezüglichen Änderung der Verfassung und des Autonomiestatuts von 2001.

Die Regeln der Demokratie scheinen im LG 22/2018 tatsächlich nicht unter den ausgeschlossenen Materien auf. Wiederholt wurden Volksabstimmungen zu dieser Materie von den zuständigen Kommissionen für zulässig erklärt.

Die im LG 22/2018 vorgesehene und von der Landesregierung eingesetzte Kommission hat hingegen die 2020 vorgelegten Anträge auf beschließende Volksabstimmung und ebenso jene 2022 vorgelegten auf beratende Volksbefragung über die Regeln der Demokratie **als unzulässig abgelehnt**.

Renommierte Verfassungsrechtler sehen diese Entscheidung als nicht berechtigt. Das Landesgericht indes hat dem Rekurs gegen die Entscheidung der Kommission nicht Recht gegeben.

Folglich ist eine diesbezügliche Präzisierung im Landesgesetz nötig.

2. Abgelehnt wurde von der Kommission auch eine Volksinitiative zum Artenschutz, und zwar mit einer Begründung, die deutlich machte, dass letztlich kaum je eine Volksinitiative für zulässig erklärt werden kann. Auf einen Rekurs musste ebenfalls aus Kostengründen verzichtet werden. Als Problem für solche Entscheide erweist sich die Zusammensetzung der Kommission (lokale Richter) sowie die unzureichende Definition und Eingrenzung ihrer Aufgabe.
3. Erstmals in 25 Jahren und nach sieben erfolgreichen Unterschriftensammlungen sind im Sommer 2022 zwei Volksbegehren der *Initiative für mehr Demokratie* an der Unterschriftenhürde gescheitert. Die im Sommer 2022 denkbar schlechtesten Bedingungen zur Sammlung von Unterstützungsunterschriften haben deutlich werden lassen, mit welchen Schwierigkeiten direktdemokratische Initiativen konfrontiert sind: Wenn selbst eine Organisation mit langjähriger Erfahrung und hohem Bekanntheitsgrad wie die *Initiative für mehr Demokratie* die gesetzten Hürden nicht mehr bewältigen kann, wie schwer haben es dann kleinere bzw. unbekanntere BürgerInnengruppen?

Ausschlaggebend für das nicht Zustandekommen der Volksbegehren waren die Bedingungen für die Unterschriftensammlung:

- die **unbegründet und völlig unverhältnismäßig hohe Zahl an erforderlichen Unterschriften: 8.000**, also gleich viele, wie für das vom Autonomiestatut vorgesehene **bestätigende Referendum**, das ein **verbindliches Instrument** ist. Beim **Volksbegehren** handelt es sich hingegen nur um eine **unverbindliche Massenpetition**. Zum Vergleich: Das Regionalgesetz, auf Landesebene ausgeübt, sieht für diese **2.000** Unterschriften vor!

- die, ohne Gesetzesänderung und nach fünfzehnjähriger Praxis, plötzlich durch den Landeshauptmann erfolgte drastische **Einschränkung des Kreises der Beglaubigungsberechtigten**;
- die Einschränkung, **nur auf der eigenen Gemeinde unterschreiben** zu dürfen (anders, als vom Landesgesetz 10/2002 für das bestätigende Referendum vorgesehen und anders als gesamtstaatlich geregelt)
- die **fehlende Möglichkeit der Online-Unterschriftensammlung**, deren Notwendigkeit sich besonders während der Pandemie gezeigt hat.

Die Bedingungen für direktdemokratische Initiativen haben sich durch die in mehrfacher Hinsicht krisenhafte Situation merklich verändert. Dieser Entwicklung, die sich auch bei Wahlen zeigt, ist bei der Nutzbarmachung der direktdemokratischen Instrumente unbedingt Rechnung zu tragen.

Genau solche Behinderungen wie die oben aufgeführten haben die **UNO-Menschenrechtskommission** dazu bewogen, mit ihrem Urteil über eine von italienischen StaatsbürgerInnen eingebrachte **Klage** den italienischen Staat dazu aufzufordern, diese zu beseitigen und damit die Ausübung der direktdemokratischen Mitbestimmungsrechte möglich zu machen.

Italien hat dieser Aufforderung zum Teil mit der Einführung der Online-Unterschriftensammlung auf nationaler Ebene entsprochen. Die in Südtirol herrschende Landtagsmehrheit hat auf die wiederholten Aufforderungen der *Initiative für mehr Demokratie*, diese Möglichkeit auch in Südtirol zu schaffen, nicht reagiert.

Alle diese Mängel lassen sich unter den beschriebenen Bedingungen weder durch Volksinitiativen noch durch Volksbegehren beheben. Sie können nur durch eine Landtagsmehrheit jener Parteien beseitigt werden, die bisher die Bestrebungen für mehr Demokratie unterstützt haben.

IV. Mindestnotwendige Elemente zur Gewährleistung der Anwendbarkeit der direktdemokratischen Instrumente in Südtirol

Damit die direktdemokratischen Instrumente nutzbar werden, müssen die genannten Mängel mit Abänderungen des Landesgesetzes 22/2018 beseitigt werden. Diese für die Anwendbarkeit mindestnotwendigen Abänderungen waren bis auf einen Punkt Gegenstand der zwei im Sommer 2022 nicht zustande gekommenen Volksbegehren. Sie sind als Gesetzentwürfe zur Abänderung des Landesgesetzes 22/2018 formuliert und können somit direkt im Landtag eingebracht werden.

Volksbegehren I – Begleitbericht und Gesetzentwurf zur Änderung des LG 22/2018 zur Zulässigkeit von Volksabstimmungen über die Regierungsformgesetze gemäß Art. 47 Autonomiestatut und Neuzusammensetzung der Kommission

Im Gesetzentwurf

- wird explizit festgeschrieben, dass Volksinitiativen betreffend die Materie gemäß Art. 47 Autonomiestatut (Regierungsformgesetze) zulässig sind (wie während der Entstehung des Gesetzes im partizipativen Prozess versichert und effektiv nicht im Ausschlusskatalog enthalten).
- wird die Neuzusammensetzung der Kommission zur Abwicklung von Volksabstimmungen festgelegt. Dies erfolgt entsprechend den verfassungsrechtlichen Bedenken zur Einsetzung von lokalen Richtern und entsprechend der Regelung in den übrigen Regionen Italiens. Durch die Vorbeugung von Befangenheit wird u. a. das Rekursrecht gewährleistet.
- wird die Aufgabe der Kommission genau definiert und eingegrenzt (noch nicht im Gesetzentwurf enthalten – wird derzeit mit Verfassungsrechtlern erarbeitet).

Die Begründungen zu den genannten Elementen sind ausführlich im [hier verlinkten](#) Begleitbericht beschrieben.

Volksbegehren II – Begleitbericht und Gesetzentwurf zur Änderung des LG 22/2018 für eine einfachere Nutzung der direktdemokratischen Instrumente

Der Gesetzentwurf sieht Folgendes vor:

- die Einführung der Online-Unterschriftensammlung auf der Grundlage der gesamtstaatlichen Vorgaben und die Schaffung einer geeigneten Plattform, falls die nationale digitale Plattform nicht übernommen werden kann;
- die Absenkung bzw. Staffelung der Anzahl erforderlicher Unterschriften nach Wichtigkeit und Wirksamkeit der einzelnen direktdemokratischen Instrumente;
- die Erweiterung des Kreises der Personen, die zur Beglaubigung von Unterschriften berechtigt sind;
- die Möglichkeit, in jeder Südtiroler Gemeinde die Unterstützungsunterschrift zu leisten;
- die ausreichende Information der BürgerInnen über eingebrachte Volksinitiativen und Referenden.

Die Begründungen zu den genannten Elementen sind ausführlich im [hier verlinkten](#) Begleitbericht beschrieben.