



**Bericht zum
Landesgesetzentwurf
Nr. 107/11**

Bürgerbeteiligung in Südtirol

eingebracht von den Landtagsabgeordneten Arnold Schuler, Elmar Pichler Rolle und Maria Magdalena Hochgruber Kuenzer.

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

**Relazione sul
disegno di legge provinciale
N. 107/11**

Partecipazione civica in Alto Adige

presentato dai consiglieri provinciali Arnold Schuler, Elmar Pichler Rolle e Maria Magdalena Hochgruber Kuenzer.

NORME GIURIDICHE FONDAMENTALI

Ogni potere dello Stato si basa sull'assoluta sovranità popolare. La Costituzione recita: "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione."

Questi principi giuridici fondamentali sono stati promulgati il 27 dicembre 1947. Essi concludono il crollo dell'ordine sociale autoritario e segnano l'inizio del nuovo contratto sociale, che unisce cittadini e cittadine in una società in cui si lavora insieme, in libertà e uguaglianza, al progresso materiale e spirituale della comunità e dell'individuo. Il nuovo progetto è quello di uno Stato sociale orientato in senso pluralista e ad assoluta garanzia dei diritti umani. Lo Stato stesso si è dato il compito non solo di riconoscere l'uguaglianza di tutti i cittadini e cittadine, ma di attivarsi esso stesso per promuovere una partecipazione veramente efficace alla vita politica del Paese.

EVOLUZIONE DELLA PARTECIPAZIONE CIVICA DIRETTA

Allora gli strumenti della partecipazione civica diretta furono orientati soprattutto alla situazione politica concreta. Infatti il 2 giugno 1946 si era tenuto il referendum in cui il popolo, con un'esigua maggioranza, si era pronunciato per la repubblica e contro la monarchia. Nel 1947 l'Assemblea costituente prevede una forma molto prudente di "democrazia diretta". Riguardo al numero delle firme c'era uno sbarramento molto superiore al 10%, e per la validità di un referendum il quorum di partecipazione era del 50% più un voto. Inoltre erano previsti referendum solo

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.

per l'abrogazione di leggi - non più di un correttivo all'interno della democrazia rappresentativa. Dunque il concreto sviluppo degli strumenti di democrazia diretta dipende dalle particolari circostanze e finalità del relativo momento storico.

Diversamente dal dopoguerra, la società attuale esprime esplicitamente la volontà di partecipare direttamente e con maggior forza alle decisioni. È cresciuta la consapevolezza riguardo alla democrazia diretta, al diritto di cittadini e cittadine alla partecipazione, per effetto soprattutto dei moderni mezzi di comunicazione e informazione, ma anche dell'aumento generale del grado d'istruzione della popolazione. Uno sviluppo positivo.

In Alto Adige – e anche a livello regionale – la partecipazione civica attraverso la democrazia diretta ha avuto, fino alla riforma costituzionale del 2001, solo una regolamentazione molto modesta. Fino a quel momento l'articolo 60 della Costituzione permetteva alle Regioni e alle Province autonome di regolamentare l'iniziativa popolare e il referendum; ma solo la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto l'obbligo esplicito di regolamentare le forme della partecipazione civica al livello delle Regioni e delle Province autonome e di prevedere, oltre al referendum abrogativo e consultivo, anche quello propositivo. Per colmare il divario fra istituzioni e cittadini e cittadine, l'articolo 118 della Costituzione mette in rilievo la democrazia diretta come efficace integrazione della democrazia rappresentativa. Nella concreta applicazione di questa disposizione la legge costituzionale lascia un grande spazio di manovra alle Regioni e alle Province autonome, benché i nuovi istituti giuridici debbano ispirarsi al principio dell'efficacia.

Con la riforma dello Statuto d'autonomia entrata in vigore il 21 febbraio 2001 la Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige ha fra l'altro avuto la competenza a determinare la forma di governo. Con ciò la Provincia autonoma di Bolzano ha la possibilità ma anche l'obbligo di esaminare, nell'ambito di propria competenza, tutto l'insieme degli strumenti politici, per dar forma e gestire la *res publica* nel senso di un rafforzamento della democrazia pluralistica e così ripensare la propria forma di governo, dal ruolo del Consiglio provinciale fino alla partecipazione politica immediata di cittadini e cittadine.

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

Con la legge provinciale n. 11 del 18 novembre 2005 il Consiglio provinciale ha regolamentato per la prima volta, con legge propria, la compartecipazione dei cittadini. Alla prima applicazione concreta, però, sono emersi punti deboli e carenze.

DEMOCRAZIA DIRETTA: POSSIBILITÀ E RISCHI

Naturalmente, prima di un cambiamento della forma di governo della provincia accompagnato dal rafforzamento di elementi di democrazia diretta, non si può prescindere da un'analisi dei possibili effetti di una tale riforma. È chiaro che la creazione di un nuovo equilibrio generale fra popolo, Consiglio provinciale, Giunta, Consiglio dei comuni e organizzazioni non governative ha effetti fondamentali. C'è chi vede il rischio di un notevole indebolimento della capacità di governo della provincia, se la popolazione può intervenire direttamente nelle operazioni della politica. Altri osservano che in tale situazione i mezzi d'informazione altoatesini avrebbero un peso molto maggiore, e dunque una responsabilità ancora più grande. Anche associazioni e rappresentanze d'interessi potrebbero avere un ruolo molto più importante.

Il rischio d'indebolire la capacità di governo ci sarebbe solo se la democrazia diretta venisse regolamentata in modo inadeguato. Un buon modello di partecipazione civica complessivamente rafforzerebbe la capacità di governo, e dev'essere considerato una grande opportunità per la nostra provincia. Proprio tenendo presenti i possibili rischi di un sistema difettoso si può, attraverso la valutazione critica dei diversi modelli, pervenire a un buon quadro giuridico per la partecipazione civica.

È pertanto molto utile uno sguardo d'insieme a quei modelli europei che sono in grado di garantire questa partecipazione. Un grande potenziale nel rafforzamento generale della partecipazione di cittadini e cittadine alle operazioni della politica è attribuito alle nuove tecnologie d'informazione e interazione. Infatti in alcuni Paesi procedimenti elettronici sono già utilizzati nello svolgimento di processi democratici; ciò è conosciuto col nome di e-democracy. Anche in Alto Adige bisogna concretamente verificare in che misura si potrebbe anticipare l'uso delle nuove tecnologie ai sensi della raccomandazione del Consiglio d'Europa Rec(2004)11 per ridurre ulteriormente gli ostacoli effettivi a un'efficace partecipazione civica.

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

UTILITÀ DEGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA

I critici della democrazia diretta obiettano che molte decisioni assolutamente giuste non sarebbero state prese se si fosse permesso al popolo di votare su di esse. Si fa spesso l'esempio dell'introduzione dell'euro nella Repubblica federale tedesca. Anche il punto di vista che una decisione non è necessariamente migliore se sono in tanti a prenderla contiene senz'altro un fondo di verità. Alcuni osservano che problemi complessi richiedono soluzioni e decisioni altrettanto complesse, che certo possono essere prese solo da esperti e che tutto il popolo non sarebbe mai capace di prendere.

Eppure molti esempi nella storia mostrano che si possono prendere ottime decisioni col contributo di diversi protagonisti. I promotori di un'idea devono perfezionare le proprie argomentazioni per convincere, se possibile, anche chi è dell'opinione opposta. La partecipazione produce dialettica, e nella maggior parte dei casi dopo la valutazione dei pro e contro si arriva a una buona sintesi delle idee. L'esempio svizzero mostra con particolare chiarezza che questo tipo di processo decisionale rafforza il sentimento d'appartenenza e di responsabilità. Anche in Italia i cittadini e le cittadine hanno dimostrato senso di responsabilità nei relativamente pochi referendum, ad esempio quello sul divorzio (1974), quello sull'aborto (1981) e quelli sul rifiuto dell'energia atomica (1987 e 2011).

Ma la democrazia diretta non è da approvare solo perché porta a risultati buoni e utili. La Costituzione stabilisce che cittadini e cittadine hanno diritto a partecipare ai processi politici. Perciò gli strumenti di democrazia diretta sono chiaramente legittimati da un principio giuridico fondamentale, e non devono essere prima di tutto giustificati con un dibattito sulla loro utilità.

ORGANIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA DIRETTA

Anche la regolamentazione degli strumenti di partecipazione civica deve orientarsi sulla situazione concreta dell'Alto Adige. Bisogna sviluppare un modello specifico altoatesino, per raggiungere nel contesto attuale il concreto obiettivo di promuovere e permet-

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 BETEILIGUNGS- QUORUM

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 WIRKSAM- KEIT 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;

tere un'efficace partecipazione diretta di tutti i cittadini e cittadine ai processi politici. Pertanto anche la nuova legge dovrà essere valutata nei prossimi anni in base ai suoi effetti concreti sulla partecipazione civica.

Ai sensi della norma costituzionale per cui il popolo esercita la sovranità nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione stessa, in Alto Adige si deve tener esplicitamente conto della diversità dei gruppi linguistici e della loro particolare tutela. Pertanto, soprattutto le soglie d'accesso agli istituti della democrazia diretta abbisognano di una cauta valutazione delle diverse esigenze: da una parte il massimo grado possibile di efficacia della partecipazione, dall'altra l'assoluta tutela dell'ordine democratico. Da una parte bisogna promuovere fortemente la partecipazione diretta, dall'altra le istituzioni non possono essere paralizzate da un eventuale abuso di tali strumenti.

SBARRAMENTO PER LE FIRME E QUORUM DI PARTECIPAZIONE

Prima di una nuova regolamentazione bisogna analizzare le leggi esistenti o previste in materia di partecipazione civica. Oltre all'analisi di diritto comparato dei relativi istituti nella cultura giuridica occidentale (Austria, Svizzera, Germania ecc.) si deve considerare la legge attuale sulla partecipazione civica nonché la proposta dell'"iniziativa per più democrazia". La legge vigente presenta alcune carenze riguardo all'efficacia della partecipazione; la proposta dell'"iniziativa per più democrazia" potrebbe invece, a causa delle soglie minime troppo basse, turbare l'equilibrio costituzionale fra gli attori politici.

INSUFFICIENTE EFFICACIA DELLA LEGGE PROVINCIALE

Con la legge provinciale del 2005 si è adempiuto all'obbligo di prevedere strumenti di democrazia diretta, ma questi non si sono dimostrati efficaci. Riassumendo la legge regola la partecipazione civica nel modo seguente:

- l'iniziativa popolare: 8.000 cittadini ovvero cittadine propongono al Consiglio provinciale un testo di legge, che dev'essere trattato come se l'avesse presentato un consigliere;

- 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 gesetzeinführende 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.
- il referendum abrogativo: 13.000 cittadini ovvero cittadine possono richiedere un referendum per l'abrogazione completa o parziale di una legge provinciale; per la validità è previsto un quorum di partecipazione del 40% più uno di tutti gli e le aventi diritto al voto;
- il referendum propositivo: 13.000 cittadini ovvero cittadine possono decidere di tenere un referendum per l'introduzione di una legge provinciale; per la validità è previsto un quorum di partecipazione del 40% più uno di tutti gli e le aventi diritto al voto;
- il referendum consultivo facoltativo: prima di emanare una legge, il Consiglio provinciale stesso decide di consultare su di essa il popolo.

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
- Riguardo alla concreta applicabilità di questi strumenti sono emersi dei punti deboli:
 - si può votare esclusivamente su testi di legge strutturati per articoli, e ciò rende difficile per i cittadini accedere a questo strumento. Per redigere un disegno di legge c'è bisogno di conoscenze specifiche, e dunque di una consulenza spesso costosa.
 - I testi di legge possono essere sottoposti al popolo per la votazione senza l'esame preventivo di una commissione di giudici. In conseguenza, se il referendum ha esito positivo entra immediatamente in vigore una legge che potrebbe avere difetti dal punto di vista costituzionale o anche tecnico-giuridico. In effetti l'ammissibilità dovrebbe essere verificata prima, per dare maggiore certezza giuridica alla votazione.
 - Non sono previste votazioni su atti amministrativi della Giunta provinciale, e questo limita l'effettiva partecipazione di cittadini e cittadine. Negli atti amministrativi rientrano ad esempio tutti i maggiori progetti edili della Provincia.
 - Il quorum di partecipazione relativamente alto, del 40% più un voto, permette agli oppositori di una certa iniziativa di vanificare l'effettiva partecipazione di cittadini e cittadine invitando all'astensione. In conseguenza spesso si trascurano gli aspetti obiettivi e si specula piuttosto sulla validità

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,

della votazione, e ciò porta insicurezza.

- I referendum consultivi possono svolgersi solo su iniziativa del Consiglio provinciale, e solo immediatamente prima dell'approvazione di una legge. La conseguenza è che concretamente questo strumento non è utilizzato.
- Purtroppo si è constatato che la normativa di legge non garantisce un'informazione completa ed equilibrata.

LA PROPOSTA DELL'"INIZIATIVA" – EFFETTI NEGATIVI DELLE SOGLIE INSUFFICIENTI

La proposta dell'"iniziativa per più democrazia", non passata al referendum del 2009 per mancato raggiungimento del quorum di partecipazione, avrebbe regolamentato gli strumenti di democrazia diretta nel modo seguente:

- il diritto di petizione: ogni cittadino ovvero cittadina della Provincia e i cittadini dell'UE che vi risiedono possono sottoporre al Consiglio o alla Giunta provinciali proposte di natura generale, che devono essere trattate dalla competente commissione legislativa, oppure dal o dalla competente componente della Giunta provinciale;
- la proposta d'iniziativa popolare: già 2.500 cittadini ovvero cittadine possono proporre al Consiglio provinciale un testo di legge su cui il Consiglio stesso decide in assoluta libertà (legge vigente: 8.000 cittadini ovvero cittadine);
- il referendum consultivo: già 5.000 cittadini ovvero cittadine possono presentare per la votazione una proposta di natura generale (non un testo di legge compiutamente formulato);
- il referendum propositivo o abrogativo: 10.000 cittadini ovvero cittadine possono decidere con una votazione sull'introduzione o abrogazione di leggi in base a testi di legge compiutamente formulati per articoli. Per la validità della votazione è previsto un quorum di partecipazione del 15% più un voto;
- il referendum confermativo: esso permette al popolo, in base a una richiesta firmata da 7.500 cittadini ovvero cittadine, anche di sostituirsi alla Giunta provinciale, e dunque abrogare o addirittura

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 Gesetzesentwurf das "Südtiroler Modell" der Bürgerbeteiligung wie folgt

ra deliberare atti amministrativi. Per la validità della votazione è previsto un quorum di partecipazione del 15% più un voto;

- il diritto di un circondario a richiedere referendum: per cosiddetti "investimenti d'interesse generale" si può tenere una votazione a livello circondariale. Per la validità della votazione non è previsto il quorum di partecipazione.

Se questa proposta di legge si attuasse ovvero applicasse, molto probabilmente si avrebbero notevoli difficoltà. Infatti complessivamente per tutti questi strumenti sono previste soglie troppo basse. Dovrebbe invece essere richiesto un numero notevolmente superiore di firme, per dimostrare un interesse pubblico sufficiente per una votazione. Dopotutto cittadini e cittadine hanno il "dovere" di votare (articolo 48 della Costituzione), perciò l'opinione pubblica deve potersi fidare che si arrivi a votare solo su richieste che incontrino sufficiente favore e interesse nella popolazione.

Il referendum sulla proposta dell'"iniziativa per più democrazia" ha comunque mostrato che la nostra provincia deve lavorare per un'efficace partecipazione di tutti i cittadini e cittadine.

NUOVA LEGGE SULLA PARTECIPAZIONE CIVICA: IL MODELLO ALTOATESINO

L'idea di fondo del presente disegno di legge è arrivare a una politica migliore attraverso una forma di governo complessivamente migliore, che rafforzi tutti gli attori democratici. C'è bisogno di una nuova regolamentazione della partecipazione civica. Al rafforzamento del Consiglio provinciale all'interno della nuova forma di governo della provincia si dovrà lavorare in altra sede, e precisamente nell'ambito della riforma della legge elettorale. In confronto alla legge vigente gli strumenti della partecipazione civica devono essere notevolmente estesi, sia nei loro effetti che nelle loro funzioni. Cittadini e cittadine devono poter esercitare la propria influenza sull'approvazione, abrogazione o modifica di leggi nonché sull'abrogazione di certe misure amministrative della Giunta provinciale.

Riassumendo, il disegno di legge propone il seguente modello altoatesino di partecipazione civica.

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 Gesetzesentwurf. 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
- La richiesta popolare: con questo strumento cittadini e cittadine possono richiedere la regolamentazione di una materia a livello legislativo o amministrativo. Una novità è costituita dal fatto che possono firmare tale richiesta anche cittadini e cittadine che hanno raggiunto il sedicesimo anno d'età. La richiesta illustra, in forma molto libera, ciò che i/le richiedenti desiderano; non è un disegno di legge strutturato in articoli. La richiesta è trasmessa al Consiglio o alla Giunta provinciali, a secondo che essa si riferisca a misure legislative o all'attività amministrativa. Il Consiglio o la Giunta provinciali decidono quindi se attuare la richiesta con una misura in tal senso.
- L'iniziativa popolare: con questo strumenti i promotori formulano più dettagliatamente la loro richiesta, presentando un disegno di legge strutturato in articoli. Quindi il Consiglio o la Giunta provinciali decidono se dar seguito all'iniziativa con una misura in tal senso. Entrambi gli strumenti si basano sulla considerazione di economia procedurale che in questa prima fase il Consiglio o la Giunta provinciali possono essi stessi dar seguito alla richiesta o all'iniziativa civica. In questa fase deve stare in primo piano la mediazione: i/le rappresentanti del popolo devono elaborare una soluzione comune insieme ai promotori della richiesta o dell'iniziativa popolare. Solo nel caso che non si arrivi a un accordo, e che il Consiglio o la Giunta provinciali respingano le proposte presentate, si passa alla seconda fase: i promotori raccolgono altre firme per arrivare al voto in tutta la provincia.
- Il referendum consultivo: se la richiesta popolare è stata respinta i promotori possono raccogliere ulteriori firme affinché su di essa si tenga una votazione, per dimostrare così che cittadini e cittadine richiedono che il Consiglio o la Giunta provinciali diano seguito alla richiesta stessa. La votazione al referendum consultivo non è giuridicamente vincolante, ma serve piuttosto a dare particolare peso politico alla richiesta popolare originaria. Anche il Consiglio ovvero la Giunta provinciali possono indire un referendum consultivo. Una novità è costituita dal fatto che possono partecipare a questa votazione anche cittadini e cittadine che hanno raggiunto il sedicesimo anno d'età.

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-VOLKS-ENTSCHEID

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 entspre-

- Il referendum su iniziative popolari ancora inapplicate: se l'iniziativa popolare è stata respinta i promotori possono raccogliere ulteriori firme affinché sull'iniziativa stessa, compiutamente riformulata in un disegno di legge strutturato per articoli, si tenga una votazione giuridicamente vincolante. Una novità è costituita dal fatto che per questo tipo di referendum non è previsto il quorum di partecipazione. Con questo strumento è possibile introdurre direttamente delle leggi, modificarle o abrogarle, ovvero abrogare atti amministrativi della Giunta provinciale.

IL SISTEMA A DUE FASI: RICHIESTA POPOLARE-REFERENDUM CONSULTIVO/INIZIATIVA POPOLARE-REFERENDUM SU INIZIATIVE INAPPLICATE

Dunque per entrambe le iniziative è previsto un sistema a due fasi, basato sul principio di fondo dell'economia procedurale. Sia la richiesta sia l'iniziativa popolari si rivolgono, nella prima fase, al Consiglio o alla Giunta provinciali secondo le competenze, per permettere loro, nel quadro dei rispettivi poteri decisionali, di dare applicazione a quanto desiderato dai cittadini. Al riguardo ci sono due possibilità:

1. La rappresentanza popolare a cui si sono rivolti i promotori (Consiglio o Giunta provinciali) dà applicazione a quanto presentato. In questo caso la partecipazione civica ha già avuto effetto nella prima fase, e la procedura si conclude con successo anche senza che gli e le aventi diritto abbiano effettivamente votato.
2. Se però la decisione non corrisponde alle aspettative dei promotori, questi possono passare alla seconda fase della partecipazione civica. Con la raccolta di ulteriori firme si arriva a una votazione dei cittadini e delle cittadine sull'oggetto presentato.

Ma in favore del sistema a due fasi non ci sono solo ragioni di economia procedurale: si tratta anche della certezza dei procedimenti. In assenza di un quorum per la validità del referendum c'è bisogno di un contrappeso nella procedura: il sistema in due fasi serve a suscitare un ampio dibattito politico, garantendo così che siano sottoposte a votazione a livello provinciale solo le iniziative che sono anche nell'interesse pubblico, e che sono state oggetto di un dibattito in tal senso.

chend 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, bestimmen 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 Einfluss-

NESSUN QUORUM: DECIDE CHI VA A VOTARE

Il disegno di legge non prevede alcun quorum, per impedire che chi non vota possa "decidere" il risultato del referendum. Vale il principio: solo i cittadini e le cittadine che votano, decidono sulla politica in questa provincia. Nessuno deve né può costringere gli e le aventi diritto al voto a partecipare alle votazioni. Ma chi per libera decisione non vi partecipa, non deve poter condizionare in nessun modo il risultato di una decisione democratica. Questo vale tanto più perché la Costituzione definisce il voto come un dovere civico: dunque chi vota ha anche il diritto che la propria decisione abbia comunque effetto. Se è raggiunto il numero di firme necessario allo svolgimento di un referendum, quest'ultimo è comunque valido, affinché – anche ai fini dell'economia procedurale – non siano vani tutti gli sforzi (e i costi) legati al sistema a due fasi.

IL COMITATO PROMOTORE

Perché una richiesta o un'iniziativa popolari possano essere ammesse, devono essere firmate da almeno 20 aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano. Questa regolamentazione garantisce un minimo di organizzazione. È un principio che si trova anche nel regolamento interno del Consiglio provinciale: tanto più importante è un atto politico che i consiglieri ovvero consigliere intendono presentare all'aula per la trattazione, tante più firme sono necessarie.

Il disegno di legge prevede per il comitato promotore ampie possibilità d'influire sulla procedura. Ad esempio la commissione dei giudici, che esamina ogni richiesta di far uso degli strumenti di partecipazione civica, deve motivare precisamente un'eventuale inammissibilità, affinché il comitato promotore possa fare obiezione ecc. Essenziali sono le disposizioni che permettono al rappresentante del comitato promotore di prendere la parola in Consiglio provinciale ovvero di essere ascoltato dalla Giunta.

POSSIBILITÀ D'INFLUENZARE I POTERI LEGISLATIVO ED ESECUTIVO

Oltre alla consueta possibilità della partecipazione a livello legislativo s'introduce una nuova possibilità, quella dell'influenza diretta a livello amministrativo.

nahme 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 für die Satzungsgesetze (Art. 47 St.; Regelung im LG 10/2002).

Ciò rafforzerà notevolmente il peso politico di cittadini e cittadine. La possibilità che in certi casi cittadini e cittadine possano anche esercitare un'influenza diretta sull'attività della Giunta provinciale supera addirittura le possibilità d'influenza proprie del Consiglio provinciale.

Questa si rivelerà, direttamente e indirettamente, una riforma di vasta portata della forma di governo perché la Giunta, davanti alla possibilità di un'iniziativa popolare, farà bene a valutare criticamente le proprie decisioni tenendo conto della volontà popolare. Diversamente dalla proposta dell'iniziativa per più democrazia si prevede esclusivamente che cittadini e cittadine possano attivarsi per l'abolizione di decisioni già prese dalla Giunta provinciale, cioè possano attivarsi in senso correttivo. Contro l'introduzione di atti amministrativi tramite referendum ci sono molte ragioni, soprattutto il rischio d'indebolire fortemente la capacità di governo. La regola nei sistemi democratici è che emanare delibere e atti amministrativi spetta solo all'esecutivo, in base alle direttive del Consiglio provinciale o del popolo. Se il Consiglio provinciale o il popolo non sono d'accordo sulla concreta applicazione di queste direttive, hanno comunque ampie possibilità di correggerla. Che in futuro il popolo – a differenza del Consiglio provinciale – possa abrogare certi atti amministrativi della Giunta, è un'importante innovazione della democrazia diretta.

LIMITI DELL'INFLUENZA DI CITTADINI E CITTADINE

All'influenza di cittadini e cittadine sull'attività legislativa della Provincia sono posti gli stessi limiti che anche il Consiglio e la Giunta provinciali devono rispettare. In generale questo principio è già stabilito nel succitato articolo 1 della Costituzione, e in particolare riguardo alla Provincia autonoma di Bolzano all'articolo 47 dello Statuto di autonomia, che sottopone l'attività legislativa sulle leggi statutarie a una procedura particolare. Essa corrisponde al principio su cui si basa la modifica delle leggi costituzionali, che possono essere modificate appunto solo con la procedura speciale di cui all'articolo 139. Pertanto la limitazione degli ambiti in cui si può operare comprende esplicitamente le leggi statutarie (articolo 47 dello Statuto; regolamentazione nella legge provinciale n. 10/2002).

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 Unter-

GLI ARTICOLI CONCERNENTI IL NUOVO MODELLO DI PARTECIPAZIONE CIVICA

Articolo 1, "Contenuto della legge"

Questi articoli indicano gli strumenti della partecipazione civica: l'esercizio di tale diritto mediante referendum abrogativi, propositivi e consultivi. Gli strumenti previsti a questo fine sono la richiesta popolare, l'iniziativa popolare, il referendum consultivo nonché il referendum su iniziative popolari inapplicate.

Articoli dal 2 al 5 compreso, "Strumenti della democrazia diretta"

Questi articoli descrivono dettagliatamente gli strumenti, la loro efficacia e il loro funzionamento. Inoltre vi si stabiliscono i limiti soprattutto riguardo all'influenza su atti amministrativi, per non mettere a rischio la capacità di governare efficacemente la provincia, permettendo al contempo il massimo grado possibile d'influenza da parte della cittadinanza.

Articolo 6, "Requisiti per la richiesta popolare e l'iniziativa popolare"

Vi si stabiliscono gli ambiti in cui gli strumenti di democrazia diretta possono avere applicazione, e le limitazioni di tempo per richieste e iniziative.

Articolo 7, "Domanda d'ammissione"

Contiene la regolamentazione sul comitato promotore: possono presentare una domanda d'ammissione almeno 20 cittadini ovvero cittadine iscritti nelle liste elettorali di un Comune altoatesino, e aventi diritto a partecipare all'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano. A essi si affida la funzione di rappresentare la richiesta ovvero l'iniziativa popolari.

Articoli 8 e 9, "Commissione permanente per la partecipazione civica / Verifica dell'ammissibilità"

È costituita una commissione indipendente di giudici che decide sull'ammissibilità e regolarità di richieste popolari, iniziative popolari e referendum, e ne constata i risultati. Quest'esame anticipato degli strumenti di democrazia diretta serve a garantirne fin dall'inizio la costituzionalità nel senso più ampio. Una dichiarazione d'inammissibilità deve comunque indicare le motivazioni.

Articolo 10, "Raccolta e presentazione delle firme"

In caso di dichiarazione d'ammissibilità da parte della commissione dei giudici, i promotori possono iniziare

schriftensammlung 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 Stimmgabe / 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 Gegenvor-

schlag der Firma. L'articolo stabilisce le soglie numeriche per le firme e il periodo entro cui queste devono essere presentate.

Articoli 11 e 12, "Proposizione della richiesta o dell'iniziativa popolari / Procedura in Consiglio o nella Giunta provinciali"

Se è raggiunto il necessario numero di firme, la succitata commissione dei giudici dichiara la regolarità della richiesta o dell'iniziativa popolari, e la trasmette al Consiglio o alla Giunta provinciali, secondo le competenze. Il Consiglio provinciale deve trattare la richiesta o l'iniziativa popolari entro 180 giorni secondo quanto disposto dal proprio regolamento interno. Un incaricato o un'incaricata del comitato promotore ha diritto di partecipare e intervenire alle sedute del Consiglio e delle commissioni in cui si tratta detta richiesta o iniziativa. La Giunta provinciale deve concludere la trattazione entro 30 giorni. Essa può sentire un incaricato o incaricata del comitato promotore.

Articoli 13 e 14, "Requisiti per il referendum su iniziative popolari inapplicate"

Se il Consiglio o la Giunta provinciali non approvano l'iniziativa popolare senza modifiche, può svolgersi il referendum. Il Consiglio provinciale può sottoporre a referendum, insieme all'iniziativa popolare, anche una controproposta con una regolamentazione alternativa del medesimo oggetto.

Non possono svolgersi referendum su iniziative popolari sulle quali in Consiglio provinciale si è votato separatamente per gruppi linguistici ai sensi dell'articolo 56 dello Statuto speciale, né su iniziative aventi per oggetto le leggi provinciali di cui all'articolo 47 dello Statuto speciale. Il referendum deve tenersi una domenica fra il 15 aprile e il 15 giugno di ogni anno. Se esso ha per oggetto l'abrogazione di delibere della Giunta provinciale ecc. la data può essere fissata a una domenica al di fuori del periodo succitato. Nessun referendum può svolgersi nei 12 mesi precedenti la fine della legislatura consiliare né nei tre mesi dopo le elezioni.

Articoli dal 15 al 17 compreso, "Schede e votazione / Constatazione del risultato e pubblicazione"

Il quesito deve consistere nella dizione: "È Lei favorevole ad approvare la seguente proposta di legge: ...?"

Se diverse iniziative popolari o anche la contropro-

schlag 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.

gez. Landtagsabgeordnete
Arnold Schuler
Elmar Pichler Rolle
Maria Magdalena Hochgruber Kuenzer

posta del Consiglio provinciale hanno il medesimo oggetto, esse devono essere riportate insieme sulla scheda.

Nel referendum la votazione è decisa in base alla semplice maggioranza; non è previsto alcun quorum di partecipazione.

Articolo 18, "Requisiti per il referendum consultivo"

L'articolo stabilisce le soglie d'accesso. Possono votare anche cittadini e cittadine che hanno superato il sedicesimo anno d'età.

Articoli dal 19 al 23 compreso, "Disposizioni finali"

La ripartizione provinciale servizi centrali garantisce una presentazione obiettiva ed equilibrata e si occupa della sua pubblicazione sui mezzi d'informazione locali nonché sui siti Internet dell'amministrazione provinciale. In caso di referendum su iniziative popolari inapplicate si fa pervenire a ogni famiglia un opuscolo con tutte le informazioni necessarie. Ai promotori di tali referendum spetta un rimborso spese nella misura di 0,50 euro per ogni firma valida, fino al raggiungimento del numero minimo necessario.

f.to consiglieri provinciali
Arnold Schuler
Elmar Pichler Rolle
Maria Magdalena Hochgruber Kuenzer