

Peter Bußjäger / Anna Gamper (Hrsg.)

nap
new academic press

Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion

I21. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus



Peter Bußjäger / Anna Gamper (Hrsg.)

Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion

Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 121

herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger



Gedruckt mit freundlicher Unterstützung
der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion

herausgegeben von
Peter Bußjäger / Anna Gamper



new academic press

Zitiervorschlag: Autor [Titel], in: *Bußjäger/Gamper* (Hg), Demokratische Innovation und Partizipation (2015) [Seite]

Bibliographische Information der deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <dnb.dnb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2015 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-1949-8

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Aspekte der direkten Demokratie und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungsprozessen sind in den vergangenen Jahren verstärkt in die Aufmerksamkeit der Entscheidungsträger und der Öffentlichkeit gerückt. Für die Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino ist dieses Thema angesichts unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Rahmenbedingungen in Österreich und Italien eine besondere Herausforderung. Immerhin gestatten beide Verfassungen trotz deutlich überwiegender Orientierung an der repräsentativen Demokratie den Ländern bzw. den Autonomen Provinzen gewisse Spielräume im Ausbau der direkten Demokratie und der Bürgerbeteiligung.

Im Vorfeld des Europäischen Forums Alpbach vom August 2014 hatte sich ein „Euregio-Lab“ formiert, dem Persönlichkeiten aus den Bereichen Wissenschaft, Politik, Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft angehörten, die ihre Ideen zur Weiterentwicklung der Euregio in einem Thesenpapier unter dem Titel „Fortschritt in der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino“ formulierten. Die beiden Herausgeber des vorliegenden Bandes waren Mitglieder des Labs.

Das Thesenpapier traf in seinem Punkt V. „Euroregionale Stärkung der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, der direkten Demokratie und der Zivilgesellschaft“ unter anderem folgende Aussagen:

„Den Bürgerinnen und Bürgern in den verschiedenen Ländern der Europaregion stehen jeweils unterschiedliche Instrumente demokratischer Partizipation zur Verfügung. Jeder Gebrauch der Instrumente direkter oder partizipativer Demokratie muss die ihnen durch die nationalen Verfassungen gezogenen Grenzen im Blick haben. Eine grenzüberschreitende Bürgerinnen- und Bürgergesellschaft und die Anwendung von Instrumenten der direkten Demokratie können unter diesen Rahmenbedingungen im Wesentlichen nur durch ein abgestimmtes Verhalten der beteiligten Gebietskörperschaften hergestellt werden. In diesem Rahmen sind für eine euroregionale Bürgerinnen- und Bürgergesellschaft gemeinsame intergenerationale Beteiligungsformen sowie eine größere institutionelle und politische Transparenz zu entwickeln. Instrumente können sein:

- 1. Aufeinander abgestimmte Umfragen, Volksbefragungen und andere Instrumente direkter Demokratie in der Europaregion. Dazu ist zuvor die geltende Rechtslage zu erheben (siehe auch 4.);*
- 2. Aufbau eines koordinierten euroregionalen Petitionswesens;*

3. *Nutzung informeller partizipatorischer Instrumente, die keiner expliziten Verankerung in der Rechtsordnung bedürfen, wie etwa Bürgerinitiativen und Bürgerbewegungen;*
4. *Erstellung eines „Bürgerservice Kataloges“ mit Auflistung der auf die Europaregion bezogenen Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten;*
5. *Einrichtung von Plattformen, um Möglichkeiten der informellen Konsultation im Vorfeld von Gesetzgebungsverfahren und politischen Projekten zu schaffen.“*

Der Erhebung der geltenden Rechtslage, und damit der Schaffung der Grundlagen der vom Euregio-Lab angedachten aufeinander abgestimmten Inanspruchnahme von Instrumenten der direkten Demokratie, diene eine am 19. Juni 2015 in Bozen abgehaltene Tagung unter dem Titel „Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion“, veranstaltet von der Euroregionalen Vereinigung für vergleichendes öffentliches Recht und Europarecht und dem Institut für Föderalismus.

Der vorliegende Tagungsband vereinigt sämtliche im Rahmen der Tagung gehaltenen Referate und spiegelt daher auch die Konzeption der Tagung wider:

Im einleitenden Beitrag behandelt *Peter Bußjäger* Grundsatzfragen der demokratischen Innovation und Verfassungsreform. Die relevanten Rechtsgrundlagen in den drei Teilregionen der Europaregion stellen *Anna Gamper* („Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol – Voraussetzungen, Instrumente, Schranken“), *Esther Happacher* („Rechtliche Formen und Voraussetzungen direkter Demokratie in Region und autonomer Provinz: Aktuelle Entwicklungen am Beispiel Südtirols“) und *Fulvio Cortese* („Sviluppi attuali della democrazia diretta in Trentino: nuovi modelli di partecipazione civica a livello provinciale e comunale“ = „Aktuelle Entwicklungen der direkten Demokratie im Trentino: Neue Modelle der Bürgerbeteiligung auf Provinz- und Gemeindeebene“) dar.

Günther Pallaver und *Marco Brunazzo* beleuchten die Praxis der Bürgerbeteiligung in ihrem Beitrag „Bürgerbeteiligung in der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino aus empirischer Sicht“.

Im Rahmen der Tagung wurde außerdem jungen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftern aus Bozen, Innsbruck und Trient Gelegenheit gegeben, Streiflichter auf ausgewählte Aspekte direkter Demokratie und Bürgerbeteiligung zu werfen.

Es sind dies *Alice Engl* („Partizipative Governance und Mehrebenen-Governance in grenzüberschreitenden Kontexten: Ausgewählte EVTZ-Beispiele im Vergleich“), *Mattia Bertolini* („La democrazia diretta nella Provincia autonoma di Trento e il confronto con altri casi italiani“ = „Direkte Demokratie in der Autonomen Provinz Trient und im innerstaatlichen Vergleich“), *Maria Bertel* („Die Bedeutung von Transparenz in der Bürgerbeteiligung der Europaregion“), *Christoph Schramek* („Die Bindungswirkung und konkrete Umsetzung von euro-regional „parallelisierten Plebisziten“), *Teresa Sanader* („Die euroregionale ‚parallelisierte‘ Volksbefragung. Theoretische und praktische Überlegungen“), *Elisabeth Alber* („Instrumente und ausgewählte Fallbeispiele partizipativer Bürgerbeteiligung in der Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino“) und *Karoline Niederseer* („Politische Partizipation junger Erwachsener am Beispiel des euroregionalen Projekts ‘Paths of Participation‘“).

Den Abschluss des Tagungsbandes bilden die zusammenfassenden Thesen der Herausgeber sowie ein Anhang, in dem die in den drei Teilregionen der Europaregion zulässigen Plebiszite tabellarisch verglichen werden.

Die Herausgeber hoffen, mit dem vorliegenden Tagungsband einerseits den Entscheidungsträgern in der Europaregion eine Orientierung über Chancen, Möglichkeiten und Schranken der Erprobung direkter demokratischer Instrumente in die Hand zu geben, andererseits aber auch den wissenschaftlichen Diskurs zu befruchten.

Die Herausgeber bedanken sich bei allen Referentinnen und Referenten für die pünktliche Ablieferung ihrer Manuskripte, was ein zeitnahes Erscheinen des Tagungsbandes ermöglicht hat. Besonderer Dank gilt Dr. *Niklas Sonntag* und *Claudia Zung*, beide Institut für Föderalismus, für die geleistete Redaktionsarbeit und die druckreife Herstellung des Bandes.

Schließlich sei auch den Mag. *Matthias Fink* und Mag. *Emanuel Aichner* vom Büro des EVTZ Europaregion Tirol – Südtirol – Trentino für die Unterstützung bei der Organisation der Tagung und der Drucklegung des Tagungsbandes herzlich gedankt.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
 <i>Peter Bußjäger</i>	
Demokratische Innovation und Verfassungsreform.....	1
 <i>Anna Gamper</i>	
Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol - Voraussetzungen, Instrumente, Schranken	23
 <i>Esther Happacher</i>	
Rechtliche Formen und Voraussetzungen direkter Demokratie in Region und autonomer Provinz: Aktuelle Entwicklungen am Beispiel Südtirols	47
 <i>Fulvio Cortese</i>	
Sviluppi attuali della democrazia diretta in Trentino: nuovi modelli di partecipazione civica a livello provinciale e comunale.....	67
 <i>Günther Pallaver / Marco Brunazzo</i>	
Direkte Demokratie in Tirol, Südtirol und im Trentino.....	81
 <i>Alice Engl</i>	
Partizipative Governance und Mehrebenen-Governance in grenzüberschreitenden Kontexten: Ausgewählte EVTZ-Beispiele im Vergleich	123
 <i>Mattia Bertolini</i>	
La democrazia diretta nella Provincia autonoma di Trento e il confronto con altri casi italiani	135
 <i>Maria Bertel</i>	
Die Bedeutung von Transparenz in der Bürgerbeteiligung der Europaregion	147

<i>Christoph Schrameck</i> Die Bindungswirkung und konkrete Umsetzung von euroregional „parallelisierten“ Plebisziten.....	159
<i>Teresa Sanader</i> Die euroregionale „parallelisierte“ Volksbefragung. Theoretische und praktische Überlegungen	173
<i>Elisabeth Alber</i> Deliberative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Rahmenbedingungen, Instrumente und ausgewählte Fallbeispiele ..	185
<i>Karoline Niederseer</i> Politische Partizipation junger Erwachsener am Beispiel des euroregionalen Projekts „Paths of Participation“	205
<i>Fulvio Cortese / Anna Gamper / Esther Happacher</i> Tabellarischer Vergleich plebiszitärer Instrumente in Tirol, Südtirol, Trentino	211
<i>Peter Bußjäger / Anna Gamper</i> Zusammenfassende Thesen	223
Verzeichnis der Autoren.....	225

Demokratische Innovation und Verfassungsreform

I. Parlamentarismus als status quo der Demokratie

Die Auseinandersetzung mit demokratischer Innovation und Verfassungsreform impliziert, dass der Begriff der Innovation einen Antipoden hat. Ein neutraler Begriff dafür scheint jener des „status quo“ zu sein.

Der *status quo* der Demokratie ist wohl die repräsentative Demokratie, deren Organ das Parlament ist. Das Parlament ist Repräsentationsorgan und gleichsam fokussierte Staatsgewalt. Dies gilt nicht nur auf der zentralstaatlichen Ebene. Ist ein Staat dezentralisiert, so dass subnationalen Einheiten, seien dies Regionen, Länder, Gemeinschaften, Provinzen oder auch lokale Einheiten wie Gemeinden, Kreise und dergleichen, Entscheidungskompetenzen zukommen, ob es sich nun um solche der Gesetzgebung oder bloß der Vollziehung handelt, so fallen diese regelmäßig im Rahmen von parlamentarischen oder parlamentarisch strukturierten Organen: Landtage, Regionalparlamente, Kreistage, Gemeinderäte, bzw durch Exekutivorgane, die einem solchen Organ verantwortlich sind oder von ihm kontrolliert werden.

Unmittelbare Entscheidungskompetenzen des Volkes oder andere Formen der Beteiligung der Bürger bilden regelmäßig Ausnahmeerscheinungen. Dies gilt auch für die Schweiz, wo nach wie vor gut 50% aller Plebiszite weltweit abgehalten werden.¹ Bemerkenswerterweise zählt auch Italien zu jenen Staaten, in denen im weltweiten Vergleich besonders viele Referenden abgehalten werden.²

Die Dominanz des Parlaments kann am Beispiel Österreichs paradigmatisch demonstriert werden, obliegt es doch dem Nationalrat bzw den Landtagen in den Ländern, die Gesetze zu beschließen. Eine direkte Gesetzgebung durch das Volk ist nicht vorgesehen, wie auch die Instrumente direkter Demokratie im Sinne „semi-direkter“ Demo-

¹ Vgl *Tschentscher*, Direkte Demokratie in der Schweiz, Länderbericht 2008/2009, in: Feld et al (Hg), *Jahrbuch für Direkte Demokratie* 2009 (2010) 205.

² Vgl *Siess-Scherz*, Volk – Parlament – Rechtskontrolle, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), *Demokratie – Zustand und Perspektiven* (2015) 192.

kratie (zu diesem Begriff näher weiter unten) weitgehend vom Parlament abhängig sind.

Obligatorische Volksabstimmungen sind nach Art 44 Abs 3 B-VG lediglich im Falle einer Gesamtänderung des B-VG vorgesehen, während fakultative Volksabstimmungen im Übrigen vom Parlament beschlossen werden (Art 43 B-VG). Auch das Instrument des Volksbegehrens ist sehr zurückhaltend ausgestaltet, insbesondere was seine rechtlichen Konsequenzen betrifft. Dazu kommt das im Jahre 1988 eingeführte³ Instrument der (unverbindlichen) Volksbefragung (wiederum auf Beschluss des Parlaments) auf Bundesebene. Noch zurückhaltender als Österreich sind allerdings verschiedene andere Staaten, die teilweise zumindest auf der nationalen Ebene überhaupt keine Instrumente der direkten Demokratie vorsehen.⁴

Besonders augenfällig wird der parlamentarische *status quo* in einer vieldiskutierten Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (VfSlg 16.241/2001) zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie in Zusammenhang mit einer Volksabstimmungsregelung⁵ im Land Vorarlberg. Das Höchstgericht hob die Bestimmung wegen Verstoßes gegen das demokratische Bauprinzip auf und verwies dabei auf die bewusst zurückhaltende Ausgestaltung der direkt-demokratischen Instrumente in der Bundesverfassung, die folglich auch den Gestaltungsspielraum der Länder in diesem Segment einschränke.⁶ Das Erkenntnis deutet die Systemsentscheidung der Bundesverfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie im Wesentlichen in zweierlei Hinsicht an: Zum einen widerspreche eine Gesetzgebung außerhalb der parlamentarischen Institutionen Nationalrat, Bundesrat und Landtage („Volksgesetzgebung“) dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung und zum anderen liegt ein solcher Widerspruch auch dann vor, wenn das Parlament zwar for-

3 BGBl Nr 685/1988.

4 Balthasar, Die Europäische Bürgerinitiative und andere Instrumente der direkten Demokratie in Europa, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich (2014) 25, zählt beispielsweise 14 Staaten Europas, deren Standards der direkten Demokratie hinter Österreich zurückliegen.

5 Dabei ging es im Wesentlichen darum, dass ein Volksbegehren, das von mindestens 5.000 Stimmberechtigten oder mindestens zehn Gemeinden unterstützt wurde, dem Landtag vorzulegen war. Lehnte der Landtag es ab, einem erfolgreichen Volksbegehren Rechnung zu tragen, hatte eine Volksabstimmung stattzufinden. Ergab die Volksabstimmung eine Mehrheit zugunsten des begehrten Gesetzes, musste der Landtag einen entsprechenden Gesetzesbeschluss fassen.

6 Vgl dazu auch die Stellungnahmen in der Literatur, beispielsweise etwa Camper, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441 ff.

meller Gesetzgeber bleibt, aber das Ergebnis einer Volksabstimmung ausführen muss.

Auch die oftmals bemühte Formulierung in Art 1 B-VG, demzufolge das Recht „vom Volk“ ausgehe ist im Lichte der konkreten Ausgestaltung der österreichischen Demokratie in der Verfassung zu beurteilen, in welcher eben den unmittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes gegenüber dem Parlament kein Vorrang zukommt. Die Bestimmung hat vielmehr deklarativen Charakter, als das Volk über das Parlament repräsentiert wird und die Mitwirkung hauptsächlich über periodische Wahlen erfolgt, das Volk somit als Kurationsorgan des Parlament zu verstehen sei.⁷

II. Was bedeutet demokratische Innovation überhaupt?

Demokratische Innovation bedeutet daher die Weiterentwicklung des demokratischen *status quo*, sowohl der Instrumente direkter Demokratie, des Parlamentarismus im Verhältnis zu den Repräsentierten und die Erfindung gänzlich neuer Zugänge, was die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an öffentlichen Angelegenheiten betrifft. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass Innovation ungleichzeitig stattfindet. Ein neues Instrument, eine neue Regelung ist eine Innovation in einem Land, im anderen mag sie schon seit Jahrzehnten eingeführt oder eine andere Praxis überhaupt noch nie geübt worden sein. „Innovationsfreude ist zuerst eine Frage der politischen Kultur und der kollektiven Befindlichkeit: nicht nur eine Frage der Institutionen also, sondern mindestens auch eine Frage der Personen in diesen Institutionen“, wie der Schweizer Staatsrechtler *Pierre Tschannen* schreibt.⁸

Es gibt daher auch keinen einheitlichen Raster demokratischer Innovation, wie sich wiederum am Beispiel Österreichs demonstrieren lässt: So findet man in den Diskussionen rund um die Erarbeitung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 durchaus differenzierte Vorschläge, was das Verhältnis von Parlament und Volk betrifft, war doch in der Konstituierenden Nationalversammlung noch die Rede davon, nach Schweizer Vorbild jede Verfassungsänderung einer Volksabstimmung zu unterziehen. Auch einige der diskutierten Verfassungsentwürfe enthielten zahlreiche Instrumente der direkten Demokratie, die jedoch weitgehend unberücksichtigt blieben und heute, nahezu 100

⁷ So etwa *Welan*, Art 1 B-VG, in: FS Ludwig Adamovich (1992) 721 ff (728).

⁸ *Tschannen*, Stimmrecht und politische Verständigung (1995) 454.

Jahre später als innovativ bezeichnet würden.⁹ Man sieht an diesem Beispiel, dass *status quo* und Innovation unauflöslich miteinander verschränkt sind.

Die Begrifflichkeiten werden zudem häufig nicht scharf voneinander abgegrenzt, sodass mitunter nicht ganz klar ist, ob direkte Demokratie etwas anderes ist als partizipative Demokratie und wie diese Formen wiederum von Bürgerbeteiligung zu unterscheiden sind.

*Gamper*¹⁰ verweist auf den erst 2013 eingefügten Art 1 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung, wonach sich das Land Vorarlberg zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen bekennt und auch andere Formen der partizipativen Demokratie fördert. Demnach wäre der Begriff der partizipativen Demokratie der Oberbegriff, der die genannten Instrumente der direkten Demokratie sowie „andere Formen“ umfasst.

Öhlinger spricht davon, dass „Bürgerbeteiligung“ (= partizipative Demokratie, oder nicht?) ein weiterer Begriff als jener der direkten Demokratie ist,¹¹ wobei er offenbar die Auffassung vertritt, dass „Bürgerbeteiligung“ der Oberbegriff sei.

Immerhin dürfte eine gewisse Einigkeit darüber bestehen, dass unter direkter Demokratie Instrumente zu verstehen sind, die im österreichischen und deutschen Kontext als Volksbegehren (in Terminologien anderer Rechtsordnungen auch als Initiativen bezeichnet), Volksabstimmungen (Referenden oder Plebiszite) und Volksbefragungen (Konsultationen) gesehen werden können.¹²

Gamper verweist allerdings zu Recht darauf, dass es sich dabei genau genommen um semi-direkte Demokratie handelt, weil an die Formen der repräsentativen Demokratie angeknüpft wird.¹³ *Gamper* sieht die Bezeichnung „direkte“ Demokratie dort als berechtigt, wo das Volksbegehren (die Initiative) zu einer Volksgesetzgebung auch gegen das Parlament führt.¹⁴ Dieses Instrument finden wir etwa in der

9 Vgl dazu mit zahlreichen Hinweisen *Poier*, Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick, in: FS Karl Korinek (2010) 67 (68 ff).

10 *Gamper*, Was heißt mehr Direkte Demokratie?, Versuch einer Sichtung, in: *Öhlinger/Poier* (Hg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 189.

11 *Öhlinger*, Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der österreichischen Bundesverfassung – unter Berücksichtigung aktueller Gesetzesinitiativen, in: *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 117.

12 Siehe *Gamper*, Demokratie 185. Hinsichtlich der Terminologie in der Schweiz siehe auch *Tschannen*, Stimmrecht 18 f.

13 *Gamper*, Demokratie 185.

14 *Gamper*, Demokratie 185.

Schweiz, Liechtenstein und in deutschen Bundesländern vor.¹⁵ Die Volksgesetzgebung wurde allerdings vom österreichischen Verfassungsgerichtshof wie oben dargestellt als baugesetzwidrig verworfen und steht in Österreich nicht zur Diskussion.¹⁶

Zutreffend an der angeführten Norm der Vorarlberger Landesverfassung ist, dass die dort genannten Formen direkter oder besser: semi-direkter Demokratie auch partizipativen Charakter haben.¹⁷ Das Volk nimmt teil. Ich werde auf diese Instrumente im Punkt III. näher eingehen.

Dennoch erscheint es fast als Abwertung, wenn andere Instrumente als die direkt(semi)demokratischen eben nur als „andere Formen partizipativer Demokratie“ bezeichnet werden. Sie gehen irgendwie unter, ich werde jedoch versuchen, sie im vorliegenden Beitrag unter Punkt IV. noch präziser anzuführen.

Nicht vergessen werden sollte, dass sich demokratische Innovation nicht nur darauf beziehen kann, dass die Teilnahmerechte der Bürger in welcher Weise auch immer gestärkt werden, sondern dass der Parlamentarismus als solcher ebenfalls weiterentwickelt werden kann. Auch darauf wird noch zurückzukommen sein (V.).

Zu guter Letzt sei noch darauf hingewiesen, dass sich die hier vorzustellenden Instrumente nicht nur auf die Gesetzgebung beziehen, sondern auch auf Verwaltungsentscheidungen. Nicht nur, weil es direkte Demokratie nicht nur auf der Ebene der gesetzgebenden Körperschaften gibt, sondern auch auf kommunaler Ebene, vor allem aber, weil sich viele der nachstehend zu behandelnden Formen der Bürgerbeteiligung auf die Verwaltung beziehen.

15 Vgl. *Braun Binder*, Instrumente der direkten Demokratie im Mehrebenensystem: Erfahrungen aus Deutschland und der Schweiz unter Berücksichtigung des Verfahrens im Vorfeld (Vorprüfungsverfahren und Informationsszenarien), in: *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hg), *Direkte Demokratie im Diskurs* (2014) 62.

16 *Camper*, Demokratie 185.

17 *Camper*, Demokratie 186.

III. Die Instrumente (semi-)direkter Demokratie im Überblick

Die drei klassischen Instrumente (semi-)direkter Demokratie können in Volksbegehren (Volksinitiative, Bürgerbegehren), Volksbefragung (Konsultation) und Volksabstimmung (Volksentscheid, Referendum) untergliedert werden.¹⁸

A) Volksbegehren

Ein Volksbegehren zielt grundsätzlich auf ein konkretes Tätigwerden der Gesetzgebung ab, insoweit als damit ein konkreter Vorschlag einer Gesetzesänderung an das Parlament herangetragen wird.¹⁹ Es handelt sich dabei also um eine Form der Gesetzesinitiative, ähnlich etwa einer Regierungsvorlage oder eines Initiativantrages.²⁰ Ein derartiges Volksbegehren (Bürgerbegehren) stellt im Übrigen auch die Europäische Bürgerinitiative dar. Es handelt sich dabei um ein klassisches Initiativbegehren.²¹

In Österreich können auf der Bundesebene 100.000 Stimmberechtigte oder jeweils ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer auf diese Weise einen Gesetzgebungsvorschlag in den Nationalrat einbringen, vorausgesetzt es handelt sich um eine durch Bundesgesetz zu regelnde Frage.²² Das Verfahren selbst ist einem separaten Gesetz²³ im Detail geregelt und umfasst ein Einleitungsintragungs- und Ermittlungsverfahren. Am Beginn sind Unterstützungserklärungen von einem Promille der österreichischen Wohnbevölkerung (etwa 8.000 Personen) notwendig, sodann ein Volksbegehren zur Eintragung aufliegt. Ein erfolgreiches Volksbegehren ist dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen, wobei darüber lediglich beraten werden muss, weshalb Volksbegehren als weitgehend unverbindlich betrachtet werden können.

18 Dazu näher *Gamper*, Staat und Verfassung³ (2014) 228.

19 *Gamper*, Staat 228.

20 So auch in Italien, vgl. *Riz/Happacher Brezinka*, Grundzüge des Italienischen Verfassungsrechts (2003) 92.

21 Vgl. *Balthasar*, Bürgerinitiative 16.

22 Siehe dazu im Detail *Bußjäger*, Art 41 B-VG, in: *Kneihs/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2004) Rz 45 ff und *Mayer*, Verfahrensfragen der direkten Demokratie, in: *FS Herbert Schambeck* (1994) 511 (513 f).

23 Volksbegehrengesetz 1973, BGBl Nr 344/1973 idF BGBl I Nr 103/2013.

Diese Rechtslage bildet den *status quo* auf der Ebene der Bundesverfassung. Die Unzufriedenheit über den Umgang der politischen Praxis mit dem Instrument fasst Öhlinger wie folgt zusammen: „Das Volksbegehren ist zu einer Art besserer Petition verkümmert, die die ihm von der Verfassung zugedachte Funktion einer Gesetzesinitiative nicht erfüllt.“²⁴

Auf der Landesebene wird das Instrument des Volksbegehrens weiter entwickelt. Im Gegensatz zum Bund besteht dort auch die Möglichkeit, Maßnahmen der Verwaltung zu begehren, wodurch es auch zu einem Partizipationsinstrument in der Verwaltung wird. Vereinzelt ist auch vorgesehen, dass einem entsprechend hoch unterstützten Volksbegehren eine Volksabstimmung folgen muss, wenn der Landtag dem nicht Rechnung tragen will.²⁵ Eine Verpflichtung zu einer entsprechenden Beschlussfassung des Landtages besteht jedoch nicht. Auch auf Ebene der Gemeinden gilt ähnliches, zumal Volksbegehren in der Regel vorgesehen sind und etwa die Erlassung, Aufhebung oder Änderung von Verordnungen oder Gemeinderatsbeschlüssen zum Gegenstand haben. In der Steiermark sowie im Stadtrecht der Stadt Innsbruck sind erfolgreiche Volksbegehren unter bestimmten Umständen einer Volksabstimmung zu unterziehen.²⁶

B) Volksabstimmung

Im Gegensatz zu den zuvor genannten Instrumenten ist die Volksabstimmung (in Österreich Art 43 und Art 44 Abs 3 B-VG) im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses regelmäßig an dessen Ende angesiedelt. In Italien wird diese Form der Volksabstimmung, die – auf der Ebene des Zentralstaates – unter bestimmten Voraussetzungen für die Erzeugung von Verfassungsänderungen vorgesehen ist, dagegen positiv als „bestätigendes Referendum“ (*referendum confermativo*) bezeichnet.²⁷

²⁴ Öhlinger, Demokratie 118.

²⁵ Vgl etwa Art 70 Abs 1 Steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz 2010, LGBl Nr 77/2010 idF LGBl Nr 98/2014 und Art 33 Abs 5 der Verfassung des Landes Vorarlberg, LGBl Nr 9/1999 idF LGBl Nr 39/2014.

²⁶ Vgl § 124 Steiermärkisches Volksrechtsgesetz, LGBl Nr 87/1986 idF LGBl Nr 98/2014 und § 45 Abs 2 des Stadtrechts der Landeshauptstadt Innsbruck, LGBl Nr 53/1975 idF LGBl Nr 76/2014.

²⁷ Riz/Happacher Brezinka, Grundzüge 158 f.

In der Schweiz und in Liechtenstein ist hingegen die Wendung „das Referendum ergreifen“ für den Vorgang, dass eine ausreichende Zahl von Stimmberechtigten oder auch Gemeinden eine Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss verlangt, gebräuchlich.²⁸ In Italien gibt es mit dem sogenannten „aufhebenden Referendum“ (*referendum abrogativo*) eine besondere Spielart, die es erlaubt, bereits in Kraft stehende Gesetze durch Volksabstimmung aufzuheben.²⁹

Die Abstimmung hat einen konkreten Gesetzesbeschluss zum Gegenstand und ist zeitlich nach Beendigung des parlamentarischen Verfahrens, jedoch vor Beurkundung und Kundmachung angesiedelt. Wie auch bei der Volksbefragung liegt die Initiative dazu beim Nationalrat selbst, der in der Regel eine Abstimmung beschließen muss.³⁰ Ausgenommen davon sind lediglich die schon von Verfassungs wegen verpflichtend abzuhaltenden (obligatorischen) Volksabstimmungen im Falle von Gesamtänderungen der Bundesverfassung (Art 44 Abs 3 B-VG). Das Ergebnis ist bindend. Charakteristisch für die Volksabstimmung ist, dass das Volk selbst keinerlei inhaltlichen Einfluss ausüben kann, sondern lediglich über das Inkrafttreten des Gesetzesbeschlusses zu entscheiden hat.

Auch die Volksabstimmung ist in allen Bundesländern entsprechend dem oben skizzierten Verfahren auf Bundesebene vorgesehen, wobei in einer Vielzahl der Bundesländer eine solche nicht nur durch das jeweilige Parlament, sondern auch von der Bevölkerung oder den Gemeinden initiiert werden kann. In mehreren Ländern gibt es zudem die Möglichkeit eines besonderen „Veto-Referendums“ gegen noch nicht kundgemachte Gesetzesbeschlüsse des Landtages binnen einer bestimmten Frist, wobei ein solches von einer bestimmten Anzahl von Stimmbürgern oder Gemeinden verlangt werden kann.³¹ Für die Gemeinden ist die Volksabstimmung in zahlreichen Bundesländern vorgesehen, wobei es darum geht, ob ein Beschluss des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbe-

28 Bußjäger/Sonntag, Bundesverfassungskonformität 351.

29 Vgl Riz/Happacher Brezinka, Grundzüge 154 ff.

30 Bei Abstimmungen über ein einfaches Bundesgesetz kann dies die Mehrheit im Nationalrat beschließen, bei Bundesverfassungsgesetzen genügt bereits ein Drittel. Im Detail dazu Bußjäger, Art 41 B-VG Rz 4 ff.

31 Vgl eingehend dazu Bußjäger/Sonntag, Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in: Öhlinger/Poier (Hg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 349 ff.

reichs Geltung erlangen soll oder nicht bzw ob umgekehrt der Gemeinderat einen entsprechenden Beschluss fassen soll.³²

C) Volksbefragung

Die Volksbefragung kann weitgehend unabhängig von einem konkreten Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dient der Erhebung des Willens der Bevölkerung in einer bestimmten Angelegenheit. In der international gebräuchlichen Terminologie wird die Volksbefragung verschiedentlich ebenfalls als Referendum oder auch als Konsultation bezeichnet.³³ Da die Volksbefragung in Österreich keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet, gilt es auch als schwächstes der drei Volksbeteiligungsinstrumente.³⁴ Hingegen sieht die Italienische Verfassung in Art 132 eine Volksbefragung (*referendum consultivo*) im Falle der Zusammenlegung bestehender Regionen vor, die bindend ist.³⁵

Die österreichische Volksbefragung gemäß Art 49b B-VG kann von Mitgliedern des Nationalrates oder der Bundesregierung beantragt werden und ist vom Parlament zu beschließen. Eine bundesweite Volksbefragung kann nur zu einem Thema von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung zu dessen Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist, stattfinden und hat eine Frage zu enthalten, die entweder mit „ja“ oder „nein“ oder über die Wahl einer von zwei Alternativen zu beantworten ist.³⁶ Die Abwicklung einer Volksbefragung folgt im Wesentlichen dem Verfahren einer Volksabstimmung. Das Ergebnis ist nicht bindend.

Die Volksbefragung als unverbindliche Einholung des Willens der Bevölkerung ist in allen Bundesländern vorgesehen, teilweise gibt es auch inhaltliche Grenzen wie etwa individuelle Verwaltungsentscheidungen, Wahlen oder Personalfragen. Volksbefragungen können sowohl vom Landtag, als auch von einem Teil der Stimmberechtigten selbst initiiert werden, in Niederösterreich, der Steiermark, Tirol und Vorarlberg auch von einer bestimmten Anzahl an Gemeinden. Für die Gemeinden selbst ist in den einschlägigen Bestimmungen der Ge-

32 Dass auf Gemeindeebene eine vergleichsweise stärkere Teilhabe der Bevölkerung stattfinden kann, ist nicht zuletzt auf die mit BGBl Nr 490/1984 eingefügte besondere Ermächtigung in Art 117 Abs 8 B-VG zurückzuführen.

33 Camper, Staat 228.

34 Camper, Staat 228.

35 Riz/Happacher Brenzinka, Grundzüge 161.

36 Zu dieser Frage auch Mayer, Welche Volksbefragung erlaubt die Verfassung?, JRP 2001, 113 ff.

meindeordnungen auch die Volksbefragung im Regelfall vorgesehen, auch hier mit unverbindlichem Charakter und auf Gegenstände der Gemeindeverwaltung beschränkt. Wie auf Landesebene, so gibt es auch für zahlreiche Gemeinden die Möglichkeit der Initiierung nicht nur per Gemeinderatsbeschluss, sondern auch durch die Stimmberechtigten selbst.

Bemerkenswerterweise steht die Schweiz der unverbindlichen Konsultativabstimmung äußerst skeptisch gegenüber. In einer österreichischen Diskussion hat unlängst eine Expertin aus der Schweiz formuliert: „Aber bloße Konsultativ-Abstimmungen, das ist – sehr salopp und überspitzt formuliert – ein bisschen die Bürgerinnen und Bürger veräppeln.“³⁷

Zur Praxis ist festzuhalten, dass zumindest in Österreich die Vielfalt der innovatorischen Elemente auf der Landesebene nicht mit ihrer tatsächlichen Inanspruchnahme korreliert.³⁸ Die Gründe dafür sind vielfältig und können im gegebenen Zusammenhang nicht erörtert werden. Anzumerken ist weiters, dass die Bereitstellung der Instrumente und niedere Zugangsschwellen, etwa, was die Zahl erforderlicher Unterstützungserklärungen betrifft, nur ein Aspekt im Gesamtkomplex einer Stärkung unmittelbarer Mitwirkungsrechte der Bürgerinnen und Bürger in der Politik ist. Wesentlich ist vor allem, Unterstützungserklärungen auch außerhalb der Wahlbehörden sammeln zu können und die Stimmberechtigten nicht zu zwingen, ihre Unterstützung für ein bestimmtes Anliegen vor und unter den Augen der Behörde kundtun zu müssen.³⁹ Ferner gilt es, die Information der Stimmberechtigten über den Gegenstand der Abstimmung mittels einer Abstimmungsbroschüre zu verbessern.⁴⁰

37 Siehe die Wiedergabe der Wortmeldung von *Caroni* in der Podiums- und Publikumsdiskussion in: GS Rudolf Machacek (2015) 212. Das Bundesgericht verlangt gerade aus dem Grund, weil nach schweizerischem Grundverständnis demokratischer Bürgermitwirkung, dass Entscheidungen in Volksabstimmungen für die Behörden verbindlich sind, dass, wenn eine unverbindliche Konsultativabstimmung eingeführt wird, diese einer gesetzlichen Grundlage bedarf (BGE 104 Ia 226 mit Anmerkung von *Biaggini* in ZBl 116 [2015] 95). Siehe auch *Tschannen*, Stimmrecht 485 f.

38 Dazu näher *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 147.

39 Dies wurde in Österreich in Vorarlberg ermöglicht, vgl § 13 Landes-Volksabstimmungsgesetz, idF LGBl Nr 21/2014; siehe auch *Bußjäger*, Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg, in: derselbe/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 151 (161). In der Schweiz ist diese Praxis schon lange üblich (vgl *Braun Binder*, Instrumente 66).

40 Zur Praxis in der Schweiz und Deutschland siehe *Braun Binder*, Instrumente 70 ff.

Ein anderer Aspekt ist es, die Nutzung der Instrumente zu erleichtern, so zählt es auch zu demokratischer Innovation, die Möglichkeiten der Abgabe elektronischer Unterstützungen zu erleichtern. Dies ist allerdings noch nicht sehr weit fortgeschritten.

IV. Partizipative Instrumente im Überblick

Partizipation als Ausprägung demokratischer Innovation war Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre in der Wissenschaft erstmals in den Vordergrund der Aufmerksamkeit gerückt. Der zeithistorische Kontext liegt mit den Studentenunruhen 1968 und dem damit verbundenen demokratischen Aufbruch zu Tage. 1973 befasste sich auch oder sollte man sagen: sogar die Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer mit dem Thema Partizipation an Verwaltungsentscheidungen.⁴¹

Die Begeisterung der Rechtswissenschaft war jedoch, wie sie gerade auch in den Beiträgen der beiden Referenten *Walter* und *Schmitt Glaeser* zum Ausdruck gelangte, enden wollend, wie etwa folgende – wohl nicht unbewusst letzte – These im Referat von *Walter* veranschaulicht: „Der Ruf nach Partizipation ist verständlich und unter demokratischen Aspekten – in gewissem Ausmaß – legitim. Er darf allerdings zu keiner Gefährdung des zentralen demokratischen Willens durch die demokratische Willensbildung in kleineren Gemeinschaften kommen. Dasselbe erfordert auch die Bewahrung des rechtsstaatlichen Prinzips.“⁴²

Wenn ich im Folgenden gut 40 Jahre später dennoch eine Auswahl an Instrumenten vorstelle, so erhebt sie keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Das Bemerkenswerte ist meines Erachtens eher, dass ein direkter Zusammenhang mit der seinerzeitigen Partizipationsdiskussion eigentlich kaum feststellbar ist, wie schon am ersten Partizipationsinstrument festzustellen ist.

41 Siehe die Beiträge von *Walter* und *Schmitt Glaeser*, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, VVDStRL 31, 147 ff.

42 *Walter*, Partizipation 178.

A) *Petitionen*

Eines der ältesten Instrumente der Bürger, ihre Anliegen an Staatsorgane heranzutragen, ist das Petitionsrecht.⁴³ Art 11 Abs 1 des österreichischen Staatsgrundgesetzes über die persönlichen Rechte der Staatsbürger aus dem Jahre 1867 postuliert, dass das Petitionsrecht jedermann zusteht. Im Gegensatz etwa zu einem Volksbegehren sind Petitionen weitaus formloser, zudem können sie auch von Einzelpersonen bzw durch einen vergleichsweise kleinen Personenkreis eingebracht werden.

Petitionen können dann beim Parlament eingebracht werden, wenn es sich um eine Angelegenheit handelt, für die das Parlament zuständig ist, ansonsten sind die Organe der Vollziehung zuständig.⁴⁴ Freilich: Ein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung ist mit dem Petitionsrecht nicht verbunden, lediglich die geschäftsmäßige Behandlung⁴⁵ in Form der Zuweisung zu einem besonderen Ausschuss im Parlament ist vorgesehen.⁴⁶

Nun kann freilich die Frage gestellt werden, inwieweit ausgerechnet eines der ältesten und wohl auch unverbindlichsten Partizipationsinstrumente als ein Instrument der demokratischen Innovation betrachtet wird. Im Petitionsrecht schlummert jedoch tatsächlich innovatorisches Potenzial:

In Österreich werden Petitionen vom Parlament verhandelt, wenn diese von einem Mitglied des National- oder Bundesrates überreicht werden oder (im Nationalrat) als sogenannte Parlamentarische Bürgerinitiative von mindestens 500 Stimmberechtigten unterstützt wurden.

Das österreichische Parlament wie auch andere, etwa deutsche Landtage, hat dieses Instrument darüber hinaus insoweit weiterentwickelt, als Petitionen nunmehr auch online unterzeichnet werden können. Überraschenderweise ist jedoch eine Regelung im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates nicht vorgesehen. Immerhin hat

43 Das Petitionsrecht ist schon lange vor dem B-VG 1920 verankert worden und die entsprechende Bestimmung in Art 11 des Staatsgrundgesetzes aus 1867 steht heute noch in Geltung. Eingehend dazu *Ermacora*, Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte (1963) 276 ff. Siehe weiters *Röper*, Über Administrativpetitionen, DÖV 2015, 456 (456). Weiters *Tschannen*, Stimmrecht 484.

44 Vgl *Gamper*, Staat 231.

45 Siehe dazu §§ 100-100d Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBl Nr 410/1975 idF BGBl Nr 6/2014 und § 25 der Geschäftsordnung des Bundesrates, BGBl Nr 361/1988 idF BGBl I Nr 141/2011.

46 Ähnlich auch in Italien, vgl *Riz/Happacher Brezinka*, Grundzüge 161 f.

jedoch eine Petition, die letztlich von tausenden Bürgern unterstützt worden war, (mit)bewirkt, dass es zu einer Neuregelung des Rechtes des Parlaments, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, gekommen ist.⁴⁷

Die Petitionsrechte auf Länder und Gemeindeebene sind demgegenüber vergleichsweise zurückhaltend ausgestaltet, teilweise sind auch nicht zwangsläufig Ausschüsse zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorgesehen.⁴⁸ Hier würde sich in der Kommunikation insbesondere der Parlamente auf regionaler Ebene mit den Bürgern noch ein Betätigungsfeld eröffnen.

Davon abgesehen schlummert auch in den sogenannten Administrativpetitionen ein Potenzial, das auch mit den neuen Möglichkeiten der Kampagnisierung über soziale Netzwerke zusammenhängt.⁴⁹

B) Bürgerbegutachtung

Gesetzgebung vollzieht sich im modernen Staat im Allgemeinen durch die Ausarbeitung von Entwürfen der Exekutive, die nach einem allfälligen Begutachtungsverfahren (in der Schweiz als Vernehmlassung bezeichnet) in Regierungsvorlagen münden, die dem Parlament zur Approbation und allfälligen Abänderung vorgelegt werden. Gerade der Gedanke der Informationsfreiheit, auf den noch zurückzukommen ist, spricht für eine allgemeine Zugänglichkeit von Gesetzes- und auch Verordnungsentwürfen mit der Gelegenheit für die Bürger auf dazu eingerichteten Plattformen Stellung zu nehmen.

Mehrere Bundesländer Österreichs sehen auch die Begutachtung von Gesetzesentwürfen, zum Teil auch von Verordnungsentwürfen durch die Bevölkerung, mitunter auch verpflichtend vor.⁵⁰ Verschie-

47 Vgl dazu die Wortmeldungen von *Stein, Bußjäger* und *Siess-Scherz* in der Wiedergabe der Podiums- und Publikumsdiskussion in: Österreichische Juristenkommission (Hg), *Demokratie – Zustand und Perspektiven* (2015) 201 f und 220 f.

48 Eigene Petitionsausschüsse gibt es in der Steiermark, in Oberösterreich, in Salzburg und dem Burgenland; meist sehen die Landtags-Geschäftsordnungen dafür den Verweis an den für die Materie jeweils zuständigen Ausschuss vor. In der Steiermark und in Oberösterreich normiert schon die Landesverfassung eine Pflicht, die Petitionen zu behandeln und zu beantworten.

49 Röper, DÖV 2015, 457 ff.

50 Siehe Art 58 Oö L-VG; Art 68 Bgld LVG; Bgld Gesetz über die Bürgerinnen- und Bürgerinitiative und die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung, LGBl Nr 46/1981; Art 25 Nö LV; Art 68 Stmk L-VG; § 2 Stmk Volksrechtegesetz; Art 36 TLO; Art 34 VlbG LV.

dentlich wird auch die Möglichkeit eröffnet, zu den Entwürfen online Stellung zu nehmen.

C) Kontrollinitiativen

In der Steiermark und in Vorarlberg sind sogenannte Kontrollinitiativen vorgesehen, die einer bestimmten Zahl von Bürgern Recht, eine Kontrolle eines Vorgangs in der Landesverwaltung oder eines Bereiches der Landesverwaltung durch den jeweiligen Landes-Rechnungshof zu beantragen.⁵¹

D) Bürgerinitiativen

Schon der Begriff Bürgerinitiative weist gewisse Tücken auf: Er erinnert an die „Europäische Bürgerinitiative“, die eigentlich ein Volksbegehren darstellt. Auch die in Österreich so bezeichnete „Parlamentarische Bürgerinitiative“ ist im Grunde eine Petition.

Man kann die Bürgerinitiative als einen spontan gebildeten, nicht unbedingt rechtlich verfassten (also etwa in Vereinsform organisierten) Zusammenschluss von Personen qualifizieren, die ein bestimmtes gemeinsames Ziel, typischerweise in der Verwaltung verfolgen.

Die Aarhus-Konvention räumt solchen Gruppen als Repräsentanten der „betroffenen Öffentlichkeit“ Beteiligungsrechte in bestimmten Verwaltungsverfahren ein, wobei dem nationalen Gesetzgeber ein beträchtlicher Umsetzungsspielraum zukommt. Diesen belässt auch die UVP-Richtlinie der Europäischen Union, die die Aarhus-Konvention in das europäische Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung einschleust.

In Österreich wird Bürgerinitiativen im Umweltverträglichkeitsprüfungs-Gesetz (UVP-G) im sogenannten „ordentlichen“ Verfahren (Anlagen nach Anhang 1 Spalte 1 UVP-G) Parteistellung eingeräumt. Dies bedeutet, dass sie wie andere Verfahrensparteien am betreffenden UVP-Verfahren mitwirken können, das Recht auf Akteneinsicht haben, Anträge, etwa auf Einholung weiterer Gutachten stellen können, und vor allem, dass sie gegen die Entscheidung in der Hauptsache Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erheben können. Das Besondere einer solchen Parteistellung von Bürgerini-

51 Vgl Art 51 Abs 2 Stmk L-VG und Art 67a Abs 4 VlbG LV.

tiativen ist, dass sie unabhängig von einer subjektiven Betroffenheit (und unabhängig von der Betroffenheit in subjektiven Rechten) am Verfahren mitwirken können.⁵² Sie müssen also nicht nachweisen, durch die betreffende Anlage überhaupt abstrakt in durch die Rechtsordnung geschützten subjektiven Rechten verletzt zu sein. Voraussetzung ist lediglich, dass die Mitglieder der Bürgerinitiative zum Zeitpunkt der Unterstützung in der Wählerevidenz der Standort- oder einer an diese unmittelbar angrenzenden österreichischen Gemeinde eingetragen sein.⁵³

Die Bürgerinitiative kann die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften wegen möglicher Einwirkungen des UVP-pflichtigen Vorhabens auf die Interessen der hinter der Bürgerinitiative stehenden natürlichen Personen als subjektives Recht geltend machen.⁵⁴

Im „vereinfachten“ Verfahren, das sind Verfahren in Angelegenheiten mit weniger gravierenden Auswirkungen, verfügen Bürgerinitiativen lediglich über eine Stellung als Beteiligte. Dies bedeutet, dass sie den Bescheid in der Hauptsache nicht bekämpfen können. Immerhin gesteht ihnen das Gesetz das Recht auf Akteneinsicht zu.

Die Bürgerinitiative, wie sie sich auf Grund des UVP-G darstellt, ist eine klassische Form der Partizipation in der Verwaltung. Auch dieses Instrument ist noch ausbaufähig. Es findet eine Ergänzung durch sogenannte Verbandsbeschwerden, mittels derer institutionalisierte Verbände öffentliche Interessen in Verwaltungsverfahren geltend machen können, wie typischerweise Umweltorganisationen in UVP-Verfahren.

E) Bürgerräte

Die Bürgerräte ermöglichen einer Gruppe nach dem Zufallsprinzip und unter Beachtung der Diversität ausgewählter Bürgerinnen und Bürger aktuelle Themen der Politik zu diskutieren und die Ergebnisse auch hochrangigen Politikerinnen und Politikern unterbreiten. Die Bürgerräte sind ein typisches Instrument partizipativen *soft-laws*.

52 Siehe Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung, in: derselbe/Wessely (Hg), Handbuch Umweltrecht (2006) 294 (330).

53 Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung 329.

54 Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung 330.

Bürgerräte wurden in Vorarlberg schon zahlreiche auf Landes- und Gemeindeebene abgehalten.⁵⁵ Ihre Durchführung benötigt auch keine expliziten rechtlichen Grundlagen. Diese schafft auch die bereits angesprochene Regelung des Art 1 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung nicht. Der normative Gehalt besteht im Wesentlichen in einer Richtlinie der Landesregierung über die Abhaltung von Bürgerräten. Diese sieht auch vor, dass 1.000 Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Unterschrift die Abhaltung eines Bürgerrates erwirken können.

Die geringe rechtliche Durchdringung der Bürgerräte schlägt sich auch auf die Ergebnisse der Beratungen durch: Sie sind rechtlich unverbindlich. Ihre Wirkung bewegt sich außerhalb des Rechts, nämlich in der Verringerung der Kluft von Repräsentanten und Repräsentierten.

Dieses *soft-law* ist gewiss ein interessanter Ansatz. Er läuft jedoch gerade auf Grund seiner Unverbindlichkeit und Informalität in besonderem Maße Gefahr sich totzulaufen, vor allem dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, letztlich doch nicht ernst genommen zu werden. Der Bürgerrat ist zweifellos weder ein Allheilmittel, noch kann er Dysfunktionalitäten bestehender demokratischer Institutionen kompensieren. „Wenn es aber darum geht, Bürgerinnen und Bürger in politische Prozesse miteinzubeziehen, ihnen eine Chance zu geben, mitzureden und sich konstruktiv einzubringen, dann ist er eine unkomplizierte, kostengünstige und wirkungsvolle Methode.“⁵⁶

In kleinerem Rahmen erwähnenswert sind auch die auf Gemeindeebene vorgesehenen Gemeindeversammlungen, die hauptsächlich dem Austausch zwischen der Bevölkerung und der Gemeindeverwaltung dienen, jedoch weitgehend unverbindlich und ohne Entscheidungskompetenz.

55 Siehe dazu die Beispiele bei Hellrigl, Bürgerräte in Vorarlberg, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2013) 163 ff (164 ff). Hellrigl spricht 2013 von 50 Bürgerräten.

56 Hellrigl, Bürgerräte 168.

F) Informationsfreiheit

Die vielbeschworene Transparenzgesellschaft entwickelt sich zu einem Mega-Trend, der auch das Verhältnis der Bürger zum Staat bestimmt.

Das Informationsrecht steht allgemein an der Schwelle zu einem Paradigmenwechsel. Staatliche Verschwiegenheitspflichten weichen allgemein einem grundrechtlichen Anspruch auf Informationsfreiheit. Auch dies ist ein Aspekt demokratischer Innovation. Die Bürger fordern Informationen ein, weil sie sich dafür interessieren und an den Informationen partizipieren wollen.

Während in zahlreichen europäischen Ländern die Öffentlichkeit der Verwaltung einen zentralen Verfassungsgrundsatz darstellt, entwickelte sich in Österreich erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts eine Debatte darüber und auch die gegenwärtige Ausgestaltung des Umgangs mit Informationen aus der Verwaltung ist in Österreich vergleichsweise restriktiv. Das „Informationsrecht“ als Komplex jener Normen, die Zugang und Verweigerung von Information des Staates gegenüber der Bevölkerung regeln, ist kein in sich geschlossenes Rechtsgebiet, vielmehr verteilen sich diese Bestimmungen auf verschiedenste Regelungsbereiche, wie etwa die Auskunftspflicht, das Informationsweitergabe- und Umweltinformationsrecht sowie die Amtsverschwiegenheit und den Datenschutz.

V. Innovationen im Parlamentarismus

Neben Instrumentarien, die einer Verstärkung der direkten und partizipativen Demokratie dienen, sollte nicht übersehen werden, dass auch die indirekte Demokratie innovationsfähig ist. Dabei geht es vor allem darum, die durch Faktoren wie Europäisierung und Spezialisierung bewirkte Dominanz der Exekutive zumindest teilweise durch eine Stärkung des Parlaments zu kompensieren. Dies ist unter anderem gemeint, wenn beispielsweise davon gesprochen wird, dass sich „Parlamentarische Rechtssetzung in der Krise“ befindet.⁵⁷ Im Rahmen der vorliegenden Veranstaltung stehen freilich Innovationen des Parlamentarismus konzeptionell nicht im Vordergrund, sodass das Einlei-

⁵⁷ Siehe etwa Lienbacher/Pürgy (Hg), *Parlamentarische Rechtssetzung in der Krise* (2014).

tungsreferat, diesen Punkt daher auch nur stichwortartig anschneiden kann:

Allgemein stellen wir einen gewissen Trend zur Stärkung von Minderheitenrechten in den Parlamenten fest. Damit wird, wenn schon nicht die Gesetzgebungsfunktion der Parlamente wesentlich gestärkt werden kann, so doch wenigstens ihre Kontrollfunktion aufgewertet. Dies zeigt sich etwa beim Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. Freilich sind diese Maßnahmen kaum geeignet, dem strukturellen Übergewicht der Exekutive über die Legislative nachhaltig gegenzusteuern.

Etwas erfolgreicher sind die Parlamente in der Stärkung ihrer Kommunikationsfunktion unter Zuhilfenahme neuer Instrumente und neuer Medien: Internet-Live-Streams verleihen der Öffentlichkeitsfunktion des Parlaments neue Dimensionen, die Nutzung von social media durch die Abgeordneten ermöglichen neue Formen der Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern, die freilich auch von der Kommunikationskultur der Akteure abhängig sind.

Auch in der Öffentlichkeitswirksamkeit der Ausschussarbeit von Parlamenten liegt noch innovatorisches Potenzial, was ebenfalls als Stichwort angeführt werden soll.

Eine weitere Frage, die sich im Zusammenhang mit dem Parlamentarismus stellt, ist, inwieweit das Milizparlament nicht zunehmend durch das Arbeitsparlament ersetzt wird. Diese Fragen können im vorliegenden Beitrag jedoch nur angerissen werden.

Zu guter letzt sei hier noch kritisch auf ein Instrument eingegangen, das in Österreich auf Bundesebene angedacht worden war, nunmehr aber wieder verworfen worden sein dürfte: Ein Initiativantrag sah unter anderem eine neue Form der Bürgerbeteiligung im Parlament durch eine sogenannte „Bürger-Fragestunde“ vor. Demnach wäre eine ausreichend unterstützte Bürgeranfrage (10.000 Wahlberechtigte wären erforderlich gewesen) im Parlament durch das zuständige Mitglied der Bundesregierung zu beantworten gewesen.⁵⁸ Das Vorhaben, das eine seltsame Verquickung parlamentarischer Kontrolle mit direkter Demokratie bewirkt hätte, ist wohl zu Recht, weil wenig praxistauglich, aufgegeben worden.

Zu den Innovationen im Bereich der indirekten Demokratie zählen auch neue Instrumente des Wahlrechts, insbesondere einer stärkeren Persönlichkeitsorientierung des Wahlrechts sowie die Ausweitung der

58 Siehe Öhlinger, Demokratie 124 f.

Möglichkeiten, elektronisch abzustimmen. Dieser zuletzt genannte Punkt wurde bereits weiter oben im Zusammenhang mit der direkten Demokratie angesprochen.

VI. Verfassungsreformen

Die dargestellten Entwicklungen zeigen, dass wir uns in einem insgesamt dynamischen Prozess befinden, in dem ständige Anpassungen der Verfassungen auf zentraler und auf regionaler Ebene erfolgen. Ein Trend in die Richtung einer Stärkung der Partizipations- und Mitentscheidungsrechte der Bürgerinnen und Bürger ist eindeutig festzustellen, auch in Staaten, die grundsätzlich wenig Tradition im Bereich der direkten Demokratie aufweisen, wie dies etwa im Vereinigten Königreich der Fall ist.⁵⁹

Die österreichische Bundesregierung sieht in ihrem gegenwärtigen Regierungsprogramm 2013 – 2018 die Einsetzung einer Demokratie-reformkommission vor, die mittlerweile auch etabliert ist. Eine Neuerung stellte dar, dass fünf interessierte Bürgerinnen und Bürger aus einer größeren Anzahl von Bewerberinnen und Bewerbern per Losentscheid ausgewählt wurden.⁶⁰ Der Fahrplan der „Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie“ sah nach der Konstituierung am 12. Dezember 2014 die Behandlung verschiedener Aspekte der direkten Demokratie sowohl in rechtsvergleichender Hinsicht als auch unter Beiziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft vor. Die Sitzungen der Enquete-Kommission wurden live im Internet übertragen und waren reichlich Gegenstand der Diskussionen in den social media.

Welche Ergebnisse die Arbeiten der Enquete-Kommission Demokratiereformkommission zeitigen werden, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Die Reformbereitschaft der maßgeblichen Akteure sollte jedenfalls nicht zu hoch eingeschätzt werden. Als nicht realisierbar erscheint jedenfalls eine Neuerung, die darauf hinauslaufen würde, dass das Volk gegen den Willen des Parlaments ein Gesetz beschließen könnte. Einer solchen „Volksgesetzgebung“ hat der österreichische Verfassungsgerichtshof in VfSlg 16.241/2001 Grenzen gezogen. Sie wäre nur mittels Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung, die noch einer Zustimmung durch das Bundesvolk

59 Sully, *Direct Democracy in der UK: a constitutional experiment*, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg.), *Direkte Demokratie im Diskurs* (2014) 47 ff.

60 Siehe dazu näher <parlament.gv.at/PERK/NRBRBV/NR/PARLENQU/PEKDEMO>.

zu unterziehen wäre (Art 44 Abs 3 B-VG) durchzusetzen. Dass die Regierungsparteien bereit sind, einen solchen Vorschlag im Parlament mitzutragen, kann als ausgeschlossen angesehen werden. Darüber hinaus ist aber auch zu bezweifeln, ob für eine Änderung der Bundesverfassung dahingehend, dass die parlamentarische Demokratie zugunsten der direkten Demokratie eine Schwächung erfährt, die dazu erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten zu erreichen sein wird. Eher wird, so ist zu erwarten, die Enquete-Kommission zu höchstens kosmetischen Neuerungen auf der Bundesebene führen.

Inwieweit sich die Einbeziehung von Bürgern in die Enquete-kommission sich bewährt hat, muss dahin gestellt bleiben. Sie erinnert an das „crowd-sourcing“-Projekt einer neuen Verfassung für Island, wo eine bestimmte Zahl von Bürgern die Aufgabe hatte, eine neue Verfassung zu formulieren. Dies ist auch erfolgt, freilich wurde das Projekt nach Neuwahlen *ad acta* gelegt.

Dennoch erleben wir nicht nur in Österreich oder Island, sondern auch in anderen Staaten Europas Verfassungsreformen, die die parlamentarische Demokratie weiterentwickeln. Eine solche Weiterentwicklung könnte im Übrigen nicht nur bei den Institutionen und Instrumenten der Demokratie, sondern auch bei ihrem Träger, dem Demos, ansetzen. Demokratische Innovation und Verfassungsreform könnten auch die Frage behandeln, welcher Demos Teilnahmerechte besitzt: Der Demos der Staatsbürger oder der Demos der im jeweiligen Territorium Wohnhaften? In Österreich hat der Verfassungsgerichtshof vor einigen Jahren unter Berufung, dass das Recht vom Volk, und zwar vom österreichischen Volk ausgeht, die Einführung eines Ausländerwahlrechtes in Wien verworfen.⁶¹ In Luxemburg war am 7. Juni 2015 das Volk, der Demos der Staatsangehörigen, der in einem Referendum die Ausdehnung des Wahlrechtes auf Ausländer abgelehnt hat.

61 Siehe dazu auch Eberhard, Inländer, Ausländer, Staatsbürger – wer gehört dazu?, in: Österreichische Juristenkommission (Hg), Demokratie – Zustand und Perspektiven (2015) 27 (29 f).

VII. Zusammenfassung

Der Begriff der demokratischen Innovation ist vielfältig und erfasst eine erhebliche Bandbreite von Instrumenten der (semi-)direkten Demokratie, der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger bis hin zu einer Stärkung des Parlamentarismus. Die Instrumente sind höchst unterschiedlich ausgebaut. Dies gilt sowohl im horizontalen Vergleich der Staaten untereinander, als auch in vertikaler Hinsicht zwischen der Europäischen Ebene, den Mitgliedstaaten, den Regionen und der kommunalen Ebene. Während auf der Ebene der Regionen (Länder) und Gemeinden die Möglichkeiten etwa der (semi-)direkten Demokratie insgesamt vielfältig sind und die Zugangshürden durchaus niedrig, ist die Inanspruchnahme auf der Ebene des Bundes bzw. des Zentralstaates regelmäßig weitaus schwieriger.

Im Bereich der Partizipation ermöglichen die Verwaltungsvorschriften den Bürgerinnen und Bürgern nur in sehr begrenztem Ausmaß, an Verwaltungsentscheidungen mitzuwirken. Eine gewisse Ausnahme stellt die auf Grund internationaler Vorgaben verankerte Umweltverträglichkeitsprüfung dar, in welcher Bürgerinitiativen im ordentlichen Genehmigungsverfahren Parteistellung eingeräumt ist. Ein spannendes Projekt stellen weiters Bürgerräte dar, die dazu beitragen können die Kluft zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Politik andererseits zu verringern.

Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol – Voraussetzungen, Instrumente, Schranken

I. Vorbemerkung

Bürgerbeteiligung gilt gemeinhin als Patentrezept für demokratische Innovation – ein Thema, das in Österreich nicht erst seit der Einsetzung der Enquete-Kommission „Stärkung der Demokratie“ des Nationalrats im Jahre 2014 intensiv diskutiert wird.¹ Dabei darf jedoch nicht darauf vergessen werden, dass demokratische Innovation auch innerhalb der repräsentativen Demokratie – man denke nur an Reformen im Bereich des Wahlrechts oder des parlamentarischen Verfahrensrechts – möglich ist und nicht bloß dadurch geschehen kann, dass repräsentative Demokratie durch Formen der direkten bzw. partizipativen Demokratie² ersetzt oder angereichert³ wird. Wenn im Folgenden daher Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Zusammenhang gebracht werden, geschieht dies in bewusster Beschränkung auf einen möglichen, jedoch nicht ausschließlichen Aspekt der Erneuerung von Demokratie. Vorauszuschicken ist auch, dass Bürgerbeteiligung eine denkbar breite Palette an möglichen Formen demokratischer Partizipation umfasst, nicht zuletzt, weil auch die Ausübung des Wahlrechts als zentralem Instrument der repräsentativen Demokratie im weiteren Sinn eine Form von Teilhabe des Bürgers im Rahmen seines *status activus*⁴ darstellt.⁵ Dem Fokus des

* Herzlicher Dank für die Hilfe bei der redaktionellen Bearbeitung ergeht an Herrn Univ.-Ass. Mag. Christoph Schramek.

1 Vgl. nur aus jüngerer Zeit: Öhlinger/Poier (Hg), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* (2015); Balthasar/Bußjäger/Poier (Hg), *Herausforderung Demokratie* (2014); Lienbacher/Pürgy (Hg), *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise* (2014); Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), *Direkte Demokratie im Diskurs* (2014). Zu aktuellen Entwicklungen in anderen Staaten vgl. nur Fraenkel-Haeblerle/Kropp/Palermo/Sommermann (Hg), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (2015).

2 Zum Unterschied zwischen beiden Demokratieformen Gamper, *Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems*, in: Fraenkel-Haeblerle/Kropp/Palermo/Sommermann (Hg), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (2015) 67 (69).

3 Zu dieser Funktion nicht-repräsentativer Demokratieformen schon Bußjäger, *Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem?*, in: FS Peter Pernthaler (2005) 85 (97) mwN.

4 Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*³ (1929) 421 ff.

5 Gamper, *Participation* 67 f.

vorliegenden Beitrags entsprechend wird Bürgerbeteiligung hier jedoch im engeren, unmittelbaren Sinne verstanden.

II. Bundesverfassungsrechtliche Voraussetzungen und Schranken

In welchem Ausmaß Bürgerbeteiligung zur demokratischen Innovation in Tirol – sei es auf Landes- oder Gemeindeebene – beitragen kann, hängt zunächst von der Weite des bundesverfassungsrechtlichen Rahmens ab. Nur insoweit die Bundesverfassung den Ländern Spielraum für Bürgerbeteiligung gibt, kann sie für demokratische Innovation überhaupt in Betracht gezogen werden. Da der VfGH dem demokratischen Bauprinzip der Bundesverfassung in ständiger Rechtsprechung⁶ attestiert, ein im Wesenskern repräsentativ-demokratisches Bauprinzip zu sein, sind anderen Formen der Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene allerdings von vornherein Grenzen gesetzt. Auf Grund des vom VfGH eng⁷ verstandenen demokratischen Homogenitätsprinzips ist das Regel-Ausnahmeverhältnis zwischen repräsentativer Demokratie und direkter Demokratie daher auch von Ländern und Gemeinden zu beachten. Dabei differenziert die Bundesverfassung jedoch insofern, als sie hinsichtlich der direkten Demokratie auf Landesebene gar keine ausdrückliche Bestimmung vorsieht, während Art 117 Abs 8 B-VG für die Gemeinden eine explizite Ermächtigung des Landesgesetzgebers enthält, die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde vorzusehen.⁸ Welche einzelnen Formen und Instrumente darunter verstanden werden können, normiert die Bundesverfassung nicht ausdrücklich, wenngleich die Erläuternden Bemerkungen⁹ zum heutigen Art 117 Abs 8 B-VG die Gemeindevolksabstimmung und –volksbefragung sowie das Gemeindevolksbegehren erwähnen. Darüber hinaus könnten freilich auch andere Formen der Bürgerbeteiligung zulässig sein, sofern der Landesgesetzgeber diese vorsieht, sie den Kriterien des Art 117 Abs 8 B-VG entsprechen und dabei nicht vom

6 Vgl etwa VfSlg 13.500/1993, 16.189/2001, 16.241/2001, 19.711/2012.

7 VfSlg 16.241/2001.

8 Dazu etwa schon *Gamper*, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, 66 f; *Öhlinger*, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen, ÖJZ 2012, 1054 (1055); *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 141 (145 f).

9 RV 446 BlgNR 16. GP 7.

immanent vorauszusetzenden¹⁰ Regel-Ausnahme-Modell des demokratischen Bauprinzips abweichen. Was die Landesebene anbelangt, so besteht im Hinblick auf direkte Demokratie grundsätzlich Verfassungsautonomie der Länder, die dabei freilich implizite Schranken der Bundesverfassung zu beachten hat. Nach dem Erkenntnis des VfGH zur „Vorarlberger Volksgesetzgebung“¹¹ ist es einer Landesverfassung jedenfalls verwehrt, eine „Volksgesetzgebung“ – also ein Doppelplebiszit bestehend aus einem Volksbegehren und einer nach dessen erfolgreichem Ausgang zwingend abzuhaltenden und für das Parlament verbindlichen Volksabstimmung – vorzusehen. Jeweils für sich genommen in Frage kommen hingegen die drei klassischen Plebiszite, die das B-VG auch für die Bundesebene vorsieht, nämlich Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung, vorausgesetzt dass diese nicht in einer Weise geregelt werden, die das bundesverfassungsrechtliche Regel-Ausnahme-Modell in Frage stellen könnte (zB durch Ausdehnung des Erfordernisses der obligatorischen Volksabstimmung auf alle möglichen Regelungsbereiche). Dasselbe gilt für das in Art 11 StGG verankerte Petitionsrecht sowie allenfalls auch für in der Bundesverfassung nicht geregelte Instrumente der direkten Demokratie – darunter auch plebiszitäre Verschränkungsstrukturen, sofern sie auf keine „Volksgesetzgebung“ hinauslaufen –, sofern dabei die genannten Voraussetzungen beachtet werden. Bestrebungen demokratischer Innovation in einem Bundesland dürfen daher, um der Bundesverfassung zu entsprechen, jedenfalls nicht die repräsentative Demokratie als Grundmodell in Frage stellen.

III. Bürgerbeteiligung im Tiroler Landesrecht – der *status quo*

A) Bürgerbeteiligung auf Landesebene

1. Allgemeines

Die Tiroler Landesordnung 1989 (im Folgenden: TLO) enthält kein ausdrückliches Staatsziel, in dem demokratische Innovation oder Bürgerbeteiligung im Sinne der direkten Demokratie zum Ausdruck

10 So der VfGH in VfSlg 13.500/1993: Die Ermächtigung des Art 117 Abs 8 B-VG „erfolgte im Hinblick auf das verfassungspolitische Anliegen der Einführung direktdemokratischer Mitwirkungsrechte des Gemeindevolkes; ihre Existenz bestätigt das eben skizzierte Grundkonzept einer repräsentativ-demokratischen Verfassung mit jeweils ausdrücklich formulierten direkt-demokratischen Elementen.“

11 VfSlg 16.241/2001.

käme, und befindet sich damit im Einklang mit den meisten¹² anderen Landesverfassungen wie auch der Bundesverfassung. Allerdings bestimmt sie in Art 8, dass die politischen Parteien „berufen [sind], an der Ausübung der Staatsgewalt durch das Landesvolk mitzuwirken“. Mit diesem Bekenntnis zu den politischen Parteien ist indirekt ein Bekenntnis zur repräsentativen Demokratie verbunden, wobei durch den Begriff des „Mitwirkens“ auch klargestellt ist, dass die primär dem Landesvolk übertragene Ausübung der Staatsgewalt jedenfalls nicht ausschließlich durch die politischen Parteien wahrgenommen werden muss. In der Gesamtbetrachtung der TLO klärt sich das Bild insofern, als die repräsentative Demokratie deutlich als Regelmodell etabliert wird, gleichzeitig aber einzelne Formen und Instrumente unmittelbarer Bürgerbeteiligung vorgesehen werden, die im Folgenden dargestellt werden.

2. Plebiszite

a) Volksbegehren

Gemäß Art 37 TLO hat die Landesregierung jeden von wenigstens 7.500 zum Landtag Wahlberechtigten oder von wenigstens 40 Gemeinden oder von der Stadt Innsbruck auf Grund von Gemeinderatsbeschlüssen gestellten Antrag auf Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Landesgesetzen¹³ unverzüglich dem Landtag vorzulegen. Bemerkenswert dabei ist, dass dieses Instrument entgegen der Überschrift des Art 37 TLO unter Umständen gar kein Volksbegehren darstellt – dann nämlich, wenn das „Volksbegehren“ von Gemeinden¹⁴ vorgelegt wird, die ihrerseits dabei auf Grund von Gemeinderatsbeschlüssen, also Beschlüssen repräsentativer Gemeindeorgane, tätig

12 Anders jedoch der durch LGBl Nr 14/2013 eingefügte Art 1 Abs 4 der Vorarlberger Landesverfassung (vgl dazu auch Bußjäger, Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag [Hg], Direkte Demokratie im Diskurs [2014] 151 [159 f] sowie Gamper, Was heißt „mehr direkte Demokratie“? Versuch einer Sichtung, in: Öhlinger/Poier [Hg], Direkte Demokratie und Parlamentarismus [2015] 183 [189 ff]): „Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.“

13 Angelegenheiten der Verwaltung fallen somit nicht in den Antragsbereich eines Volksbegehrens; vgl dagegen Art 57 Vorarlberger Landesverfassung und Art 59 Abs 1 Z 2 Oö L-VG.

14 Dabei besteht ein auffälliger Unterschied dahingehend, dass der Antrag entweder von 40 Gemeinden oder von der Stadt Innsbruck – also einer einzigen Gemeinde, wenn auch einer Statutarstadt – gestellt werden kann.

werden.¹⁵ Als genuines „Volksbegehren“ kann daher nur dasjenige angesehen werden, das von wenigstens 7.500 zum Landtag Wahlberechtigten vorgelegt wird; diese Zahl ist im Bundesländervergleich, auch in Relation zur Zahl der zum jeweiligen Landtag Wahlberechtigten, relativ niedrig angesetzt.¹⁶ Erleichternd wirkt außerdem die Bestimmung, dass das Volksbegehren in Form eines Gesetzentwurfes oder eines einfachen Vorschlages gestellt werden kann, wobei eine Beschränkung auf eine landesgesetzlich regelbare Angelegenheit landesverfassungsrechtlich nicht ausdrücklich vorgesehen ist,¹⁷ auch wenn ein auf Grund eines Volksbegehrens erlassenes Landesgesetz, das eine in die Bundeskompetenz fallende Angelegenheit regelte, bundesverfassungswidrig wäre. Zwar muss das Volksbegehren begründet werden, eine inhaltliche Richtigkeit wird jedoch nicht verlangt.

Rechtlich bindend ist das Volksbegehren jedoch nur insofern, als es einen Gesetzesvorschlag darstellt, der unverzüglich dem Landtag vorzulegen ist. Eine inhaltliche Bindung des Landtags dahingehend, dem Volksbegehren Rechnung zu tragen, besteht nicht. Darüber hinaus verhängt Art 37 Abs 2 TLO, anders als Art 41 Abs 2 B-VG für das Volksbegehren auf Bundesebene, eine zeitliche Sperre, ein Volksbegehren binnen fünf Jahren zu wiederholen, nachdem ein auf einem Volksbegehren beruhender Gesetzesbeschluss durch Volksabstimmung abgelehnt wurde. Dies ist also nicht dann der Fall, wenn einem Volksbegehren nicht durch den Landtag Rechnung getragen wurde, sondern nur dann, wenn das Volk selbst sich gegen einen einem Volksbegehren Rechnung tragenden Gesetzesbeschluss in einer Abstimmung ausgesprochen hat. Es handelt sich dabei aber auch nicht um jenen in Vorarlberg,¹⁸ Steiermark¹⁹ und Oberösterreich²⁰ vorge-

15 Da Art 117 Abs 8 B-VG die Angelegenheiten der unmittelbaren Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten auf diejenigen des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde beschränkt, wäre es auch nicht möglich, in den ein Landesvolksbegehren initiiierenden Gemeinden selbst den Beschluss auf Antragstellung auf direktdemokratischem Wege vornehmen zu lassen: Die Erlassung, Änderung oder Aufhebung eines Landesgesetzes ist keine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden.

16 Vgl dazu die Unterstützungserfordernisse bei anderen Landesvolksbegehren: 50.000 Wahlberechtigte oder 80 Gemeinden (Niederösterreich); 15.000 Wahlberechtigte (Kärnten); 10.000 Wahlberechtigte (Salzburg); 17.000 bzw, zum Zwecke einer nachfolgenden Volksabstimmung, 50.000 Wahlberechtigte oder 50 Gemeinden (Steiermark); 5.000 Wahlberechtigte oder 10 Gemeinden (Vorarlberg); 6.000 Wahlberechtigte oder zehn Gemeinden (Burgenland); 5% der Wahlberechtigten (Wien); 3% bzw, zum Zwecke einer nachfolgenden Volksbefragung, 8% der Wahlberechtigten (Oberösterreich).

17 Anders bei der Landesvolksbefragung gemäß Art 60 TLO (vgl dazu unten 28 f).

18 Art 33 Abs 5 Vorarlberger Landesverfassung.

19 Art 70 Steiermärkische Landesverfassung.

20 Art 59 Abs 5 Oö L-VG.

sehenen Fall, in dem ein qualifiziert unterstütztes Volksbegehren dann, wenn der Landtag es nicht umsetzt, zwingend einer Volksabstimmung²¹ bzw Volksbefragung zu unterziehen ist, deren Ergebnis dann wieder dem Landtag vorzulegen ist, ohne dass ihn dies freilich binden würde.

Nähere Bestimmungen zum Volksbegehren trifft das in Art 37 Abs 4 TLO vorgesehene Landesgesetz vom 4.7.1990 über Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen²².

b) Volksbefragung

Gemäß Art 60 TLO findet eine Volksbefragung über Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Landes²³ fallen, mit Ausnahme von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde und von Angelegenheiten, die bestimmte Personen betreffen, statt. Eine Volksbefragung im gesamten Landesgebiet kann von der Landesregierung durchgeführt werden; sie muss dies tun, wenn der Landtag dies beschließt oder wenigstens 7.500 zum Landtag Wahlberechtigte oder wenigstens 40 Gemeinden auf Grund von Gemeinderatsbeschlüssen dies verlangen. Eine Volksbefragung ist auch nur in einem Teil des Landesgebiets – der wenigstens das Gebiet einer Gemeinde umfassen muss – zulässig, wenn die Landesregierung dies beschließt und die Angelegenheit im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der Bewohner dieses Teils des Landesgebiets gelegen ist. Eine solche teilweise Volksbefragung ist durchzuführen, wenn wenigstens 25% der zum Landtag Wahlberechtigten, die in diesem Teil des Landesgebiets den Hauptwohnsitz haben, oder die in diesem Teil des Landesgebiets gelegenen Gemeinden auf Grund von Gemeinderatsbeschlüssen dies verlangen. Damit ist es – was auf Bundesebene derzeit nicht möglich ist – einer bestimmten Anzahl von zum Landtag Wahlberechtigten möglich, eine Volksbefragung zu erzwingen.²⁴ Ähnlich wie bei der Bundesvolksbefragung sind gewisse, allerdings nicht identische

21 Eigenartig erscheint an der Vorarlberger und steiermärkischen Regelung, dass die jeweilige Volksabstimmung nicht die für Volksabstimmungen typische Bindungswirkung im Sinne einer Umsetzungsverpflichtung des Landtags aufweist, sodass es sich dabei auch nicht um eine Form der „Volksgesetzgebung“ handelt. Überzeugender erscheint hier die oberösterreichische Regelung, die als zweites Plebiszit eine Volksbefragung vorsieht (vgl zum umgekehrten Fall einer als Volksbefragung getarnten Volksabstimmung auch noch unten 38).

22 LGBl Nr 56/1990 idF LGBl Nr 76/2014.

23 Dies beinhaltet Gesetzgebung und Vollziehung des Landes. So auch mit Hinweisen auf die Erläuternden Bemerkungen *Morscher*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer: Tirol (1991) 148.

24 So auch *Morscher*, Verfassungsrecht 149: „Obligatorische Volksbefragung“.

Themenverbote vorgesehen, die sich einerseits aus der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung ergeben, andererseits sicherstellen sollen, dass Angelegenheiten, die einzelne Personen betreffen, nicht zum Gegenstand einer Volksbefragung werden. Dagegen finden sich andere übliche²⁵ Themenverbote, wie zB hinsichtlich Grundrechtseingriffen, Verletzungen des Unionsrechts oder Budgetangelegenheiten, nicht. Freilich könnte die Kompetenzverteilung auch ein Themenverbot im weiteren Sinn dahingehend darstellen, dass bundesverfassungswidrige, zB grundrechtswidrige, oder unionsrechtswidrige Angelegenheiten nicht einer Volksbefragung unterzogen werden dürfen, weil das Land keine Kompetenz hat, der Bundesverfassung oder dem Unionsrecht entgegenstehendes Recht zu erlassen.

Dass schließlich auch Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde ausgenommen sind, liegt daran, dass gemäß Art 117 Abs 8 B-VG iVm Art 76 TLO iVm §§ 61 ff Tiroler Gemeindeordnung 2001 bzw § 43 Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975 über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde ohnehin das Instrument der Gemeindevolksbefragung²⁶ vorgesehen ist.

Nähere Bestimmungen zum Volksbegehren trifft gemäß Art 60 Abs 5 TLO das erwähnte Landesgesetz über Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen.

c) Volksabstimmung

Art 39 TLO sieht auf Landesebene auch eine Volksabstimmung vor. Dabei handelt es sich um den Typus des Vetoreferendums, da die Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss stattfindet, der vom Landtag vorher gefasst wird. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Durchführung der Volksabstimmung nicht nur vom Landtag beschlossen werden, sondern auch binnen sechs Wochen nach der Beschlussfassung von wenigstens 7.500 zum Landtag Wahlberechtigten oder wenigstens 40 Gemeinden auf Grund von Gemeinderatsbe-

25 Vgl dazu *Gamper*, Demokratie 196; *dieselbe*, RFG 2011, 69; *dieselbe*, Direkte Demokratie in Wien, RFG 2014, 135 (139). Kritisch zu Themenverboten *Öhlinger*, ÖJZ 2012, 1059 f; *derselbe*, Grenzen der direkten Demokratie aus österreichischer Sicht, in: Balthasar/Bußjäger/Poier (Hg), Herausforderung Demokratie (2014) 49 (56 ff); *Eberhard*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Ausgestaltungsmöglichkeiten, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise (2014) 127 (142); ausführlich *Merli*, Themenbeschränkungen der direkten Demokratie, in: *Öhlinger/Poier* (Hg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 311 ff.

26 Vgl dazu unten 35 f.

schlüssen verlangt werden kann.²⁷ Auf Bundesebene kann die fakultative Volksabstimmung gemäß Art 43 B-VG nur vom Nationalrat mehrheitlich beschlossen bzw die Volksabstimmung wegen Teiländerung der Bundesverfassung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG nur von mindestens einem Drittel der Mitglieder des National- oder Bundesrats verlangt werden. Hingegen fehlt in Tirol eine obligatorische Volksabstimmung auf Grund einer qualifizierten Verfassungsänderung, wie diese nicht nur im Fall der Gesamtänderung gemäß Art 44 Abs 3 B-VG, sondern auch etwa nach Art 35 Abs 2 Vorarlberger Landesverfassung oder Art 23 Abs 2 Salzburger Landes-Verfassungsgesetz vorgesehen ist.

Volksabstimmungen gemäß Art 39 TLO dürfen nicht zu beliebigen Themen vorgesehen werden: Anders als bei Volksbefragungen ist zwar nicht ausdrücklich vorgesehen, dass Volksabstimmungen nur über Angelegenheiten, die in die Landeskompetenz fallen, durchgeführt werden dürfen, auch wenn kompetenzwidrige Landesgesetze durch eine solche Volksabstimmung keinesfalls „saniert“ werden können. Unzulässig sind aber jedenfalls Volksabstimmungen über Gesetzesbeschlüsse, die zur Abwehr oder Bekämpfung von Katastrophen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schäden gefasst wurden oder die in Ausführung bundesgesetzlicher Vorschriften oder infolge einer Fristsetzung durch den VfGH innerhalb einer bestimmten Frist zu fassen waren. Eigenartig am letztgenannten Fall erscheint allerdings, dass der VfGH einen Gesetzesbeschluss durch eine gemäß Art 140 Abs 5 B-VG verhängte Fristsetzung ohnehin nicht erzwingen kann: Er kann lediglich bei der Aufhebung einer Norm eine Frist für deren Außerkrafttreten bestimmen, um es dem Gesetzgeber zu ermöglichen, zeitgerecht eine Ersatzregelung zu beschließen. Wenn der Gesetzgeber eine solche Ersatzregelung nicht beschließt, steht dies daher in keinem Widerspruch zur Fristsetzung oder einer anderen bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung.²⁸ Die Unzulässigkeit einer Volksabstimmung über Gesetzesbeschlüsse, die infolge einer Fristsetzung

27 Zur bundesverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Vetoreferendums im Bundesländervergleich ausführlich *Bußjäger/Sonntag*, Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in: Öhlinger/Poier (Hg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 349 ff. Eine ähnlich restriktive Sichtweise des VfGH wie im Fall der „Vorarlberger Volksgesetzgebung“ dürfte eher unwahrscheinlich sein: Zwar weicht das Modell von jenem auf Bundesebene ab, doch ist immer noch sichergestellt, dass die Volksabstimmung zu einem Gesetzesbeschluss des Landtags ergeht, das Volk also den Landtag nicht aktiv zu einem Gesetzesbeschluss zwingen kann. In einer Abwägung zwischen demokratischem und bundesstaatlichem Bauprinzip dürfte einer dahin gehenden Verfassungsautonomie der Länder der Vorzug zu geben sein.

28 *Rohregger*, Art 140 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2003) Rz 294.

zu fassen waren, könnte daher insofern nie zum Tragen kommen, als derartige Gesetzesbeschlüsse eben gar nicht erzwungen werden können. Zwar ist es zulässig, dass der Landesgesetzgeber „freiwillig“ innerhalb der Frist eine Ersatzregelung beschließt und diese der Abstimmung durch das Volk entziehen möchte, doch kommt dies aus der missverständlichen Formulierung nicht hervor.

Anders als Art 43 und Art 44 Abs 3 B-VG sieht Art 39 Abs 4 TLO ein Quorum vor: Eine Ablehnung des Gesetzesbeschlusses ist demnach nur zulässig, wenn mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten an der Volksabstimmung teilnahmen und die Mehrheit der gültigen Stimmen dagegen abgegeben wurde. Dabei verpflichtet Art 39 Abs 4 TLO den einfachen Landesgesetzgeber dazu, sicherzustellen, dass den Stimmberechtigten die Ausübung des Stimmrechts möglichst erleichtert wird, was in Zusammenhang mit dem Landesvolksbegehren und der Landesvolksbefragung nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Möglicherweise muss diese Bestimmung vor dem Hintergrund des Quorums verstanden werden, um sicherzustellen, dass möglichst viele Stimmberechtigte an der Volksabstimmung teilnehmen. Die „Erleichterung“ muss freilich auf die in Art 39 Abs 4 TLO festgelegten Grundsätze des „gleichen, unmittelbaren, geheimen oder persönlichen Stimmrechts“ Bedacht nehmen, sodass zB ein „erleichtertes“ Abstimmen durch einen Stellvertreter nicht zulässig wäre.

Nähere Bestimmungen zur Volksabstimmung trifft gemäß Art 39 Abs 5 TLO das erwähnte Landesgesetz über Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen.

3. *Information der Bevölkerung*

Darüber hinaus sieht Art 60a TLO eine „Information der Bevölkerung“ vor. Die Landesregierung hat demnach die Bevölkerung des Landes über Angelegenheiten, die für das Land Tirol von besonderer politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung sind, in geeigneter Weise zu informieren. Diese Bestimmung, die erst 1998²⁹ in die TLO eingefügt wurde, soll Transparenz sicherstellen, räumt dadurch aber keine aktiven Bürgerrechte ein. Die Information soll darüber hinaus nicht bloß an Bürger oder Wahlberechtigte, sondern an die „Bevölkerung“ des Landes adressiert sein. Was die „geeignete Weise“ ist, in der die Information erfolgen soll, wird von der TLO offen gelassen; die Erläuternden Bemerkungen³⁰ sprechen von einer „be-

29 LGBI Nr 104/1998.

30 RV, ZI PräsAbt II/EU-Recht-512/288.

sondere[n] politische[n] Dimension“, die diesem Informationsauftrag immanent sei, verweisen aber auch auf die bisherige Informationspolitik der Landesregierung mit Hilfe „zeitgemäße[r] Medien“ wie zB Beiträgen in Rundfunk, Presse und Internet. Hinsichtlich der Frage, wann es sich um Angelegenheiten handelt, die für das Land Tirol von besonderer politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung sind, besteht großer Ermessensspielraum. Es sind jedoch jedenfalls die bundesverfassungsrechtlichen Grenzen der Art 20 Abs 3 und 4 B-VG zu beachten.

4. *Petitionsrecht*

Wie Art 11 StGG normiert auch Art 12 TLO, dass das Petitionsrecht jedermann zusteht. Aus Petitionen dürfe außerdem niemandem ein Nachteil erwachsen. Im Vergleich zu den Plebisziten ist das Petitionsrecht jedermann, ohne Einschränkung auf das Wahlrecht und damit auch die österreichische Staats- bzw Tiroler Landesbürgerschaft, eingeräumt.

Gemäß § 23 Abs 1 lit o Landtagsgeschäftsordnung³¹ gelten auch Bürgerinitiativen und sonstige Geschäftsgegenstände, die nicht als Petition bezeichnet sind, jedoch ihrem Inhalt nach einer Petition oder Bürgerinitiative entsprechen, als Petitionen; nicht als Petitionen gelten anonyme Eingaben und solche Eingaben, die ein Begehren nicht erkennen lassen. Die Petition ist damit ein sehr formloses Instrument, das im Grunde nur einen Einbringer und ein Begehren erkennen lassen muss. Dementsprechend unverbindlich gestaltet sich freilich auch die Behandlung der Petitionen durch den Landtag, die gemäß § 63b leg cit dessen Ausschuss für Petitionen obliegt. Bei der erstmaligen Behandlung einer Petition hat der Ausschuss zu prüfen, ob ihr Inhalt Angelegenheiten des Wirkungsbereichs des Landes betrifft, und, sofern dies der Fall ist, zu beschließen, ob der Einbringer bzw andere Auskunftspersonen angehört werden sollen. Anders ausgedrückt, kann der Ausschuss damit eine Anhörung auch ablehnen; wenn er dies nicht tut, der Einbringer oder andere Auskunftspersonen also mit der Berechtigung, angehört zu werden, zur nächsten Ausschusssitzung eingeladen werden, ist dafür die kompetenzrechtliche Zulässigkeit des Anliegens Voraussetzung. § 63b Abs 5 leg cit sieht verschiedene Erledigungsarten vor, die von der Mitteilung der fehlenden Berührung von Landeskompetenzen über die bloße Kenntnisnahme der Petition durch den Ausschuss ohne Setzung

31 LGBl Nr 110/1998 idF LGBl Nr 73/2013.

weiterer Maßnahmen bis zur Betrauung des Landesvolksanwalts, dem Ersuchen um Behandlung durch ein Mitglied der Landesregierung sowie zu einem den Inhalten der Petition entsprechen Antrag an den Landtag reichen. An Transparenzverpflichtungen sind einerseits die schriftliche Information des Einbringers über die Erledigung der Petition gemäß § 63b Abs 6 leg cit, andererseits ein Tätigkeitsbericht des Ausschusses gemäß § 63b Abs 7 leg cit vorgesehen. Eine besondere Erleichterung von Petitionen sieht § 77 leg cit insofern vor, als Petitionen auf der Internetseite des Landes in geeigneter Weise zu veröffentlichen sind, wo sie von jedermann bis zum Ende der Behandlung der Petition im Ausschuss durch eine elektronische Erklärung unterstützt werden können.

Insgesamt erweisen sich die Anforderungen an eine Petition als denkbar niedrig, und ist entsprechend der Formulierung des Petitionsrechts als Menschenrecht auch der Kreis der Petenten weitestmöglich gestaltet. Es obliegt allerdings ganz dem Petitionsausschuss des Landtags, ob und in welcher Weise dem Anliegen der Petition Rechnung getragen wird oder nicht.

5. Beschwerderecht

Als eine Form von „negativer“³² Partizipation der Bürger kann das in Art 59 TLO verankerte Beschwerderecht an den Landesvolksanwalt – bzw in Angelegenheiten des Art 148a Abs 3 B-VG die Volksanwaltschaft – angesehen werden. Demnach hat der Landesvolksanwalt in den Angelegenheiten der Landesverwaltung, der mittelbaren Bundesverwaltung und der dem Landeshauptmann übertragenen Verwaltung von Bundesvermögen jedermann auf Verlangen Rat zu erteilen und Beschwerden entgegenzunehmen. Der Landesvolksanwalt hat jede Beschwerde unverzüglich zu prüfen und, sofern er sie nicht selbst durch Aufklärung des Beschwerdeführers erledigen kann, bei der zuständigen Stelle auf Aufklärung oder Abhilfe hinzuwirken und das Ergebnis seiner Maßnahmen dem Beschwerdeführer ehestmöglich mitzuteilen.

32 Vgl schon *Camper*, Forms 78.

B) Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene

1. Landesverfassungsrechtliche Ermächtigung

Der als „Bürgermitbestimmung“ titulierte Art 76 TLO normiert, dass die Mitbestimmung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde, insbesondere durch Volksbefragung und Volksabstimmung, durch Landesgesetz geregelt wird. Die Überschrift dieses Artikels ist schon deshalb missverständlich, weil die TLO verschiedentlich Vorschriften über eine Bürgermitbestimmung enthält, die nicht auf die Gemeindeebene beschränkt sind. Darüber hinaus enthält Art 76 TLO keinerlei inhaltliche Regelung, sondern ermächtigt bloß den Landesgesetzgeber, die Mitbestimmung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten sicherzustellen. Ob es sich, über Art 117 Abs 8 B-VG, der ja bereits eine derartige Ermächtigung enthält, hinausgehend auch um eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers handelt, ist fraglich, eher aber zu verneinen.³³ Tatsächlich hat der Landesgesetzgeber davon nur teilweise Gebrauch gemacht, indem etwa die in Art 76 ausdrücklich erwähnte Volksabstimmung auf Gemeindeebene nicht vorgesehen wurde.

2. Einfachgesetzliche Ausgestaltung

a) Tiroler Gemeindeordnung 2001

Die Möglichkeiten unmittelbarer Bürgerbeteiligung nach der Tiroler Gemeindeordnung 2001 (im Folgenden: TGO) – die auf alle Tiroler Gemeinden außer der Statutarstadt Innsbruck anzuwenden ist – gestalten sich etwas anders als auf Landesebene. Bei den Plebisziten fällt auf, dass auf Gemeindeebene das aus Sicht der Bürger wirkmächtigste

33 Der VfGH äußerte allerdings in VfSlg 18.807/2009 (ähnlich VfSlg 19.711/2012): „Bei dem durch die §§ 61 ff. TGO eingeräumten Recht auf Durchführung einer Volksbefragung handelt es sich um eine Konkretisierung des Art 117 Abs 8 B-VG iVm Art 76 Tiroler Landesordnung 1989, wodurch jede Rechtsverletzung unmittelbar auch das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Durchführung einer Volksbefragung auf Gemeindeebene verletzt“. Fraglich bleibt dennoch, ob ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht bloß durch die Verknüpfung eines einfachgesetzlichen Rechtsanspruches mit einer bundes- und landesverfassungsrechtlichen Ermächtigung entsteht oder ob – was mE nicht zutrifft – Art 76 TLO selbst ein landesverfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht begründet. In VfSlg 19.711/2012 leitete der VfGH das erwähnte Recht aus einer einfachgesetzlichen Bestimmung (bloß) in Zusammenhang mit Art 117 Abs 8 B-VG ab, vertrat aber die Meinung, dass die „konkrete Ausgestaltung der Teilnahme und Mitwirkung [...] dem Landesgesetzgeber überlassen“ bliebe.

Plebiszit, nämlich die Volksabstimmung, ebenso wenig wie das Volksbegehren³⁴ vorgesehen ist, was auch im Vergleich³⁵ der Gemeinderechtsordnungen der österreichischen Bundesländer als bescheiden anzusehen ist. In § 61 TGO vorgesehen ist dagegen die Volksbefragung über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde, die allerdings einige Themenverbote enthält: So dürfen Wahlen zu Gemeindeorganen, Gemeindeabgaben oder die Begründung oder Beendigung von Dienst-, Arbeits- und Ausbildungsverhältnissen keiner Volksbefragung unterzogen werden. Hätte die geplante Maßnahme außerdem eine erhebliche Belastung des Gemeindehaushalts oder eine erhebliche Minderung der Einnahmen der Gemeinde zur Folge, so hat die Frage auch einen Vorschlag über die Bedeckung des Aufwands oder den Ersatz des Einnahmenausfalls zu enthalten; dass dieser rational oder richtig sein muss, wird nicht verlangt. Als großzügig erweisen sich dagegen die Voraussetzungen, wann eine Volksbefragung überhaupt durchzuführen ist: Dies ist nämlich nicht nur auf Verlangen der repräsentativen Gemeindeorgane – des Gemeinderats mit Zweidrittel-Mehrheit der anwesenden Mitglieder oder des Bürgermeisters, falls die Vollziehung eines Beschlusses des Gemeindevorstandes nach seiner Ansicht entgegen derjenigen des Gemeinderats Interessen der Gemeinde verletzen würde – der Fall, sondern es kann die Volksbefragung auch von wenigstens einem Sechstel der Stimmberechtigten der Gemeinde verlangt werden. Damit könnte also die Durchführung einer Volksbefragung durch eine relativ niedrige Zahl an Stimmberechtigten erzwungen werden.

Das Ergebnis der Volksbefragung ist für die Gemeindeorgane freilich nicht bindend, sondern ist lediglich in die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Gemeinderates aufzunehmen, was ihm eine gewisse strukturelle Ähnlichkeit mit dem auf Gemeindeebene gerade nicht vorgesehenen Volksbegehren verleiht. Volksbefragungen über spezielle Angelegenheiten,³⁶ wie zB Gemeindefusionen, sind nicht ausdrücklich vorgesehen, allerdings auch nicht ausgeschlossen; so wäre es zulässig, wenn auch nicht verpflichtend, den in § 4 TGO er-

34 Gemeindevolksbegehren werden schon in der demonstrativen Liste gemäß Art 76 TLO nicht erwähnt.

35 Vgl dazu im Überblick *Oberndorfer/Pabel*, Einrichtungen der direkten Demokratie in den Gemeinden, in: Pabel (Hg), *Das österreichische Gemeinderecht*² (2015); *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindefusion – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in: *FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle* (2012) 109; *Gamper*, RFG 2011, 68 ff.

36 *Gamper*, RFG 2011, 70.

wähnten „Willen der Gemeinde“ über eine Volksbefragung zu eruieren.³⁷

Auch auf Gemeindeebene ist ein Petitionsrecht vorgesehen: Gemäß § 67 TGO kann jeder Gemeindebewohner mit Wünschen oder Beschwerden an die Gemeindeorgane herantreten. Sie sind schriftlich beim Gemeindeamt einzubringen und dem betreffenden Gemeindeorgan in geeigneter Weise zur Kenntnis zu bringen. Darüber hinaus ist allerdings, anders als in der Landtagsgeschäftsordnung, keinerlei spezielle Erledigungsart vorgeschrieben. Ob eine Petition erfolgreich ist oder nicht, hängt einzig vom Willen des jeweiligen repräsentativen Gemeindeorgans ab.³⁸

Gemäß § 115 Abs 2 TGO können Gemeindebewohner, die behaupten, dass Organe der Gemeinde Gesetze oder Verordnungen verletzt haben, beim Gemeindeamt schriftlich Aufsichtsbeschwerde erheben, die unverzüglich der zuständigen Aufsichtsbehörde vorzulegen ist. Überhaupt jedermann ist gemäß § 46 Abs 5 TGO Einsicht in die Niederschriften des Gemeinderats zu geben.

Als gemeindespezifische Form der Bürgerbeteiligung sieht § 66 TGO die – auch gesondert für einzelne Teile der Gemeinde oder einzelne Gruppen von Gemeindebewohnern durchführbare – Gemeindeversammlung vor, die wenigstens einmal jährlich abzuhalten ist. Der Bürgermeister berichtet darin über die wichtigsten Angelegenheiten, die die Gemeinde seit der letzten Gemeindeversammlung betroffen haben, und gibt einen Ausblick auf die weiteren Vorhaben, woraufhin den Gemeindebewohnern Gelegenheit zur Abgabe einer Äußerung zu geben ist. Die Ausübung dieser Möglichkeit ist ebenso wie das Petitionsrecht an keine bestimmte Staatsbürgerschaft geknüpft, da sie allen „Gemeindebewohnern“ offensteht. Ungeachtet der positiven Effekte von Gemeindeversammlungen in Bezug auf Transparenz und eine offene Kommunikation zwischen den Gemeindebewohnern und den repräsentativen Gemeindeorganen ist freilich festzuhalten, dass in der Gemeindeversammlung abgegebene Äußerungen keinerlei zwingende Rechtsfolge auszulösen vermögen.

Schließlich ist auf § 24 Abs 3 TGO hinzuweisen, wonach der Gemeinderat in seine Ausschüsse Personen als Mitglieder mit beratender Stimme wählen kann, die über besondere Sachkenntnisse im betreffenden Verwaltungsbereich verfügen oder die den betroffenen

37 Vgl. *Gamper*, Verfassungsrechtliche Aspekte der Gemeindezusammenlegung in Tirol, in: *Karlhofer/Pallaver* (Hg), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2013* (2013) 157 (175).

38 Vgl. auch VfSlg 18.807/2009.

Bevölkerungsgruppen, wie insbesondere Jugendliche, Frauen, Senioren oder Behinderte, angehören. Gehören einem Ausschuss derartige Personen nicht an, können sie nach Bedarf zur Beratung beigezogen werden. Diese auch im österreichischen Vergleich ungewöhnliche³⁹ Beteiligung sachlich in Frage kommender Personen – für die wiederum nicht das Vorliegen einer bestimmten Staatsbürgerschaft erforderlich ist – stattet diese zwar nicht mit verbindlichen Rechten aus, erlaubt es den in Frage kommenden Gemeindebewohnern aber, innerhalb des repräsentativ-demokratischen Systems angehört und zur Konsultation beigezogen zu werden.

b) Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975

Bemerkenswerterweise weisen die Instrumente der Bürgerbeteiligung nach dem Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975 (im Folgenden: Innsbrucker Stadtrecht) deutliche Unterschiede gegenüber denjenigen in den anderen Tiroler Gemeinden auf. Dies wird insbesondere bei den Plebisziten deutlich, da in Innsbruck sowohl Volksbefragungen als auch Bürgerinitiativen vorgesehen sind, wobei in beiden Fällen nur die wahlberechtigten Gemeindebürger partizipationsberechtigt sind.

Die Volksbefragung gemäß § 43 Innsbrucker Stadtrecht findet über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde, ausgenommen Wahlen der Gemeindeorgane, verschiedene Personal- und Abgabenangelegenheiten, Willensäußerungen der Gemeinde im Rahmen ihrer Privatwirtschaftsverwaltung, auf Grund derer jemandem ein Recht erwachsen ist, sowie behördliche Entscheidungen oder Verfügungen, statt. Sie darf allerdings nur dann durchgeführt werden, wenn es der Gemeinderat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden Mitglieder beschließt. Das „Gemeindevolk“ kann eine Volksbefragung daher nicht erzwingen, dies erscheint im Vergleich zur – noch dazu weniger Themenverboten unterliegenden – Volksbefragung in den anderen Tiroler Gemeinden signifikant eingeschränkt.

Die Bürgerinitiative gemäß § 44 *leg cit* darf in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen und keinem der auch für die Volksbefragung geltenden Themenverbote unterliegen, durchgeführt werden und die Vornahme einer bestimmten Maßnahme im Rahmen der bestehenden Gesetze und Verordnungen durch die Gemeinde verlangen. Der Antrag muss schriftlich eingebracht werden, die betreffende Angele-

39 Camper, RFG 2011, 70.

genheit genau bezeichnen und von mindestens 200 wahlberechtigten Gemeindebürgern unterschrieben sein. Schließen sich der Bürgerinitiative innerhalb einer vierwöchigen Frist nach ihrer Kundmachung nicht 2.000 wahlberechtigte Gemeindebürger an, hat der Bürgermeister diese mit Bescheid abzuweisen. Wurde diese Zahl dagegen erreicht, hat der Bürgermeister gemäß § 45 leg cit binnen einer Woche den Gemeinderat zur Ausschreibung der Abstimmung über die Bürgerinitiative durch die wahlberechtigten Gemeindebürger einzuberufen, die innerhalb von 2 Monaten durchzuführen ist.

Äußerst ungewöhnlich erscheint dabei Folgendes: Sowohl das Ergebnis der Volksbefragung als auch das der Abstimmung über die Bürgerinitiative sind für den Gemeinderat verbindlich, der in beiden Fällen verpflichtet ist, die zur Herstellung eines diesem Votum entsprechenden Rechtszustandes erforderlichen Beschlüsse zu fassen bzw in die Wege zu leiten.⁴⁰ Voraussetzung ist in beiden Fällen lediglich, dass mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten die zugrunde gelegte Frage bzw die zugrunde gelegte Bürgerinitiative gültig bejahte oder verneinte. Sobald dieses Quorum erfüllt ist, muss der Gemeinderat dem jeweiligen Votum entsprechen. Für den Fall, dass er dies nicht oder nicht in vollem Umfang macht und es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde aus dem Bereich der Landesvollziehung⁴¹ handelt, hat die Landesregierung die Auflösung des Gemeinderats zu verfügen und ist binnen drei Monaten eine Neuwahl durchzuführen, wobei der neugewählte Gemeinderat an das frühere Votum nicht mehr gebunden ist.

Diese Bestimmungen erscheinen in mehrfacher Hinsicht eigenartig, darüber hinaus aber auch verfassungsrechtlich bedenklich: Zum einen handelt es sich bei der Volksbefragung im Grunde um eine *falsa demonstratio*, da sie jedenfalls dann, wenn es eine Angelegenheit aus dem Bereich der Landesvollziehung betrifft, eine verbindliche Anordnung darstellt, die strukturell einer Volksabstimmung entspricht. Eine „Volksgesetzgebung“ stellt die Volksbefragung insofern nicht dar, als ihre Abhaltung nicht durch das Volk erzwungen werden kann; sie ist gegebenenfalls aber mehr als ein bloßes Vetoreferendum, da sie nicht (notwendigerweise) über einen gefassten Gemeinderatsbeschluss ergeht, den Gemeinderat gegebenenfalls vielmehr zu einem Tun verpflichten kann.

40 Vgl § 47 Abs 4, § 48 Abs 3 Innsbrucker Stadtrecht.

41 Die Bindungswirkung besteht *e contrario* hingegen nicht, sofern es sich um eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde aus dem Bereich der Bundesvollziehung handelt.

Zum anderen stellt die Bürgerinitiative bzw Abstimmung über diese eine Form von gestuftem Plebiszit dar, das im Ergebnis einer „Volks-gesetzgebung“ gleichkommt.⁴² Dabei handelt es sich jedoch nicht um die dafür typische Kombination von Volksbegehren oder Volksab-stimmung, da die Bürgerinitiative für sich genommen keine anderen Rechtswirkungen auslöst, als dass – sofern die Zahl von 2.000 Unter-stützenden überschritten wird – die Ausschreibung der Abstimmung zu erfolgen hat, die dadurch, dass der Gemeinderat „freiwillig“ der Bürgerinitiative folgt, nicht einmal verhindert werden könnte. Im Grunde erfolgt die Abstimmung gegebenenfalls also nach zwei nach-einander folgenden Unterstützungsphasen, ohne dass zwei unter-schiedliche Plebiszite vorlägen.

Was die Bindungswirkung für den Gemeinderat anbelangt, so ist diese zwar an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Im Ergebnis scheint es aber nicht ausgeschlossen, im Wege der Bürgerinitiative eine ausschließlich von den wahlberechtigten Gemeindebürgern her-rührende „Volksgesetzgebung“ gegenüber dem Gemeinderat erzwin-gen zu können. Im Fall der Verweigerung durch den Gemeinderat ist dessen Auflösung zu verfügen, was die schärfstmögliche Sanktion darstellt. Dass der neugewählte Gemeinderat an das Votum nicht mehr gebunden wäre, macht dieses nicht *a priori* unverbindlich. Legt man dieser Konstellation die verfassungsgerichtliche Judikatur⁴³ zur „Vor-arlberger Volksgesetzgebung“ zugrunde, so wäre ihre Unzulässigkeit eher anzunehmen, zumal auch in dieser Entscheidung keine Rolle spielte, ob sich der Vorarlberger Landtag seiner Verpflichtung, zB durch Selbstauflösung,⁴⁴ entziehen hätte können und bestimmte Verfahrenshürden vom VfGH als irrelevant erachtet wurden.⁴⁵ Fraglich ist indes, ob die Aussagen zur „Volksgesetzgebung“ überhaupt auf die Gemeinden übertragbar sind, die zu keiner „Gesetzgebung“ im for-mellen Sinn befugt sind und für die auch, anders als für die Länder, die spezielle Ermächtigung gemäß Art 117 Abs 8 B-VG gilt.⁴⁶ Auf Grund der strukturellen Ähnlichkeit zwischen Gesetzen und anderen generellen

42 Vgl *Gamper*, RFG 2011, 69 f; *dieselbe*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen, in: Lienbacher/Pürgy (Hg), *Parlamente-mentarische Rechtsetzung in der Krise* (2014) 101 (116 ff).

43 VfSlg 16.241/2001.

44 So käme es dem VfGH zufolge „allein auf den normativen Gehalt der in Prüfung gezogenen Regelung [...] und nicht darauf, ob sich der Landtag der ihn von Landesverfassungen wegen treffenden Verpflichtung allenfalls de facto entzieht“ (VfSlg 16.241/2001).

45 So der VfGH: „Eine derartige quantitative Betrachtung hält der Verfassungsge-richtshof indes in diesem Zusammenhang für verfehlt“ (VfSlg 16.241/2001).

46 Dazu mit unterschiedlichen Ansichten: *Gamper*, RFG 2011, 69 f; *dieselbe*, *Recht-setzung* 116 ff; *Poier*, *Instrumente* 146 mwN.

Rechtsakten, zu denen die Gemeinden sehr wohl befugt sind, sowie des vom VfGH⁴⁷ im Bereich der Demokratie durchgängig angenommenen Homogenitätsprinzips dürfte jedoch wohl eher davon auszugehen sein, dass die Bindungswirkung der Bürgerinitiative **bundesverfassungswidrig** ist.⁴⁸ Anders verhält es sich im Falle der Bindungswirkung der so genannten Volksbefragung, da deren Abhaltung nicht vom Gemeindevolk erzwungen werden kann, was sie deutlich von der „Volksgesetzgebung“ abhebt.

Erwähnenswert sind schließlich auch für Innsbruck das analog zu den anderen Tiroler Gemeinden ausgestaltete Petitionsrecht gemäß § 49 leg cit sowie das Einsichtsrecht in Niederschriften des Gemeinderats gemäß § 26 Abs 5 leg cit § 24 leg cit ermöglicht sachkundigen Personen, mit beratender Stimme an Sitzungen des Gemeinderats teilzunehmen; darüber hinaus kann der Gemeinderat gemäß § 21b leg cit die Abhaltung einer Enquete über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Stadt, die seiner Beschlussfassung obliegen, beschließen, bei der Sachverständige und andere Auskunftspersonen angehört werden oder schriftliche Äußerungen erstatten. Eine für Innsbruck spezifische Regelung enthält § 30a leg cit, wonach für Stadtteile ein Stadtteilsausschuss eingerichtet werden kann. Durch Verordnung des Gemeinderats⁴⁹ sind nähere organisatorische Bestimmungen zu treffen, wobei vorgesehen werden kann, dass ein Teil der Mitglieder, die ihre Funktion ehrenamtlich ausüben, in sinngemäßer Anwendung der Bestimmungen der Innsbrucker Wahlordnung 2011 im Weg eines örtlichen Wahlverfahrens gewählt und der andere Teil aus dem Kreis der Mitglieder des Gemeinderates entsandt wird. Dem Stadtteilsausschuss obliegt die Vorberatung und Antragstellung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt, die der Beschlussfassung durch den Gemeinderat oder den Stadtsenat unterliegen und die für den betreffenden Stadtteil von wesentlicher Bedeutung sind; dabei gelten dieselben Themenverbote wie für die Volksbefragung und Bürgerinitiative, was die Nähe der Stadtteilsausschüsse zu anderen Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung indiziert. Wesentlich ist jedoch, dass der Stadtteilsausschuss selbst keine Beschlüsse an Stelle von Stadtsenat und Gemeinderat fassen darf und es diesen beiden Organen unbenommen bleibt, Angelegenheiten unmittelbar in Behandlung zu nehmen.

47 VfSlg 13.500/1993, 16.241/2001.

48 Zur Kritik an der – für eine solche Annahme ins Treffen zu führenden – verfassungsgerichtlichen Judikatur *Öhlinger*, ÖJZ 2012, 1055 mwN.

49 Verordnung des Gemeinderates der Landeshauptstadt Innsbruck vom 15.12.2011 und 26.1.2012, mit der die Stadtteilsausschüsse geregelt werden.

C) Spezifische Bürgerbeteiligung in Laiengerichtsbarkeit und einzelnen Verwaltungsmaterien

Spezifischere Formen unmittelbarer Bürgerbeteiligung in Tirol werden darüber hinaus auch durch andere Bundes- oder Landesgesetze ermöglicht, die in diesem Zusammenhang allerdings nicht näher untersucht werden sollen. Zum einen findet eine solche im Rahmen der Laiengerichtsbarkeit⁵⁰ statt. Zum anderen bestimmen verschiedene Verwaltungsmateriegesetze materiespezifische Formen der Bürgerbeteiligung, wie etwa gemäß §§ 63 ff TROG 2011⁵¹, die Gemeindebewohnern im Rahmen der örtlichen Raumordnung Informations- und Stellungnahmerechte einräumen.

D) Zwischenresümee

Die Analyse der Instrumente unmittelbarer Bürgerbeteiligung in Tirol ergibt ein widersprüchliches Bild: Auf Landesebene finden sich insbesondere die klassischen Instrumente (semi-)direkter Demokratie. Dabei erweisen sich vor allem die Bestimmungen über die Landesvolksbefragung und das Landesvolksbegehren als großzügig, da ein relativ niedriger Prozentsatz von Bürgern dafür genügt, ein Volksbegehren dem Landtag vorzulegen oder sogar eine Volksbefragung erzwingen zu können. Bürgerfreundlich ist auch, dass derselbe niedrige Prozentsatz eine Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss des Landtags erzwingen kann. Erschwerend wirkt dagegen, dass die Volksabstimmung nur als Vetoreferendum ausgestaltet ist und ihre Gültigkeit einem Quorum unterliegt; allerdings wäre eine Volksabstimmung gemäß dem Typus der „Volksgesetzgebung“ nach der Judikatur des VfGH ohnehin bundesverfassungswidrig. Demgegenüber ist in der Praxis⁵² die fast völlig fehlende Durchführung von Plebisziten auffällig, was allerdings weniger an den – bereits relativ niedrigen – verfahrensrechtlichen Hürden als an anderen Umständen, wie zB den für Landesplebiszite geltenden kompetenzrechtlichen Schranken der Bundesverfassung und der damit verbundenen Beschränkung der Themenstellungen, liegen dürfte. Dagegen erscheint das Petitions-

50 Vgl dazu nur § 7 TLVwGG (LGBl Nr 148/2012 idF LGBl Nr 68/2014).

51 LGBl Nr 56/2011 idF LGBl Nr 187/2014.

52 Vgl mit statistischen Angaben Poier, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in: Neumann/Renger (Hg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009 (2010) 31 (46 f).

recht mit 43⁵³ seit 2013 eingebrachten elektronischen Petitionen durchaus praxisrelevant, wenngleich den Petitionen keinerlei rechtlicher Umsetzungsauftrag immanent ist.

Eine ausdrückliche Verankerung der unmittelbaren Bürgerbeteiligung als Staatsziel ist in der Landesverfassung ebenso wenig vorgesehen wie nähere Vorgaben über die direkte Demokratie auf Gemeindeebene. Auch allgemeine Bürgerbegutachtungsrechte von Gesetzesentwürfen, wie dies zB Art 58 Oö L-VG vorsieht, fehlen.⁵⁴

Was die Gemeindeebene anbelangt, so zeigen sich einerseits auffällige Unterschiede zwischen der TGO und dem Innsbrucker Stadtrecht, andererseits eine stärkere plebiszitäre Praxis⁵⁵ als auf Landesebene. Die TGO erweist sich dabei gegenüber der partizipativen Demokratie nur dort als aufgeschlossen, wo Bürgerbeteiligung keine Umsetzungsverpflichtungen auferlegt: Rechte auf Versammlung, Petition, Information und Konsultation sind daher verschiedentlich vorgesehen. Es fehlt hingegen die Volksabstimmung sowie die Möglichkeit, Bürgerinitiativen in Form eines Volksbegehrens zu übermitteln. Im Vergleich dazu wesentlich mehr Einfluss gestattet sowohl die Volksbefragung als auch die Bürgerinitiative nach Innsbrucker Stadtrecht, die dadurch allerdings sogar bundesverfassungsrechtlich bedenklich erscheinen. Gemeinsam ist sowohl der TGO als auch dem Innsbrucker Stadtrecht, dass sie im außerplebiszitären Bereich nicht auf das Wahlrecht und damit auf die österreichische Staatsbürgerschaft bzw Unionsbürgerschaft abstellen und insofern auch offen für nicht-österreichische Gemeindebewohner sind.⁵⁶

53 Vgl. <<https://portal.tirol.gv.at/LteWeb/public/ggs/petition/petitionList.xhtml?cid=3454>> (6.5.2015).

54 Gemäß Art 36 Abs 2 TLO sind allerdings bestimmte Interessenvertretungen „jedenfalls“ zu hören, sodass es nicht ausgeschlossen wäre, im Begutachtungsverfahren auch Bürger anzuhören.

55 Vgl mit statistischen Angaben *Poier*, Demokratie 51.

56 Eine direkt-demokratische Beteiligung von Personen ohne Staatsbürgerschaft des betreffenden Staates auf der Gemeindeebene wird von Art 1 4.2 des – von Österreich nicht ratifizierten – Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority ausdrücklich als Möglichkeit erwähnt.

IV. Möglichkeiten demokratischer Innovation durch Bürgerbeteiligung in Tirol

Auf Grund des vom VfGH eng verstandenen demokratischen Homogenitätsprinzips sind die Möglichkeiten demokratischer Innovation durch unmittelbare Bürgerbeteiligung in Tirol von vornherein begrenzt. Da eine „Volksgesetzgebung“ auf Landesebene jedenfalls bundesverfassungswidrig wäre und auf Gemeindeebene, wie jetzt schon in Innsbruck, zumindest bedenklich ist, scheidet ein radikaleres Modell direkter Demokratie jedenfalls aus. Innerhalb der bestehenden Plebiszite könnten verschiedene Hürden, wie die Zahl der Unterstützungserklärungen oder Themenverbote, zwar gesenkt bzw. beseitigt werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die numerischen Hürden jetzt schon vergleichsweise niedrig sind und sich zumindest einige der Themenverbote aus bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben ableiten lassen.

Überlegt werden könnte allerdings, Unterschiede zwischen Innsbruck und den übrigen Tiroler Gemeinden, die sich im Hinblick auf unmittelbare Bürgerbeteiligung stellen und nicht – wie beispielsweise die Stadtteilsausschüsse – durch die besondere Situation einer Statutarstadt gerechtfertigt erscheinen, zu beseitigen. So könnten in allen Tiroler Gemeinden sämtliche klassischen Plebiszite, also Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen, für zulässig erklärt werden. Im Innsbrucker Stadtrecht könnte außerdem die – *in eventu* gesondert in Stadtteilen abzuhaltende – Gemeindeversammlung verankert werden. Auch eine elektronische Unterstützung, wie sie im Bereich der Landespetitionen seit 2013 erfolgreich praktiziert wird, könnte für den Gemeindebereich rechtlich verankert werden. Die in allen Tiroler Gemeinden vorgesehene Möglichkeit der Beiziehung sachkundiger bzw. besonders involvierter Personen in Gemeinderatssitzungen könnte zumindest verstärkt genutzt werden.

V. Grenzüberschreitende Bürgerbeteiligung in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino?

Schon nach der geltenden Rechtslage bestünden für die Bevölkerung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino – und zwar unbeschadet dessen, ob es sich um Tiroler Landesbürger, Landesbürger eines anderen österreichischen Bundeslandes, Gemeindebürger einer bestimmten Tiroler Gemeinde, italienische Staatsbürger, Drittstaats-

bürger oder Staatenlose handelt – verschiedene Möglichkeiten, am demokratischen Leben auf Landes- und Gemeindeebene in Tirol zu partizipieren. Das die österreichische Staatsbürgerschaft und Tiroler Landesbürgerschaft voraussetzende Landtagswahlrecht spielt im Wesentlichen nur im Bereich der Landesplebiszite eine Rolle, während das Petitionsrecht sowohl auf Landes- als auch Gemeindeebene als Jedermannsrecht – gegebenenfalls territorial auf „Gemeindebewohner“ eingeschränkt – ausgestaltet ist; dasselbe gilt für die Beschwerde an den Landesvolksanwalt sowie die sachkundige Teilnahme an Gemeinderatssitzungen oder in einer Gemeindeversammlung.

Problematisch daran könnte sein, dass Art 117 Abs 8 B-VG ja von der „unmittelbaren Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten“ spricht, was grundsätzlich zumindest Unionsbürgerschaft voraussetzt.⁵⁷ Aus den Erläuternden Bemerkungen⁵⁸ zu Art 117 Abs 8 B-VG ist freilich ableitbar, dass dabei in erster Linie an förmliche Plebiszite gedacht wurde. Sofern es sich um „weiche“, rechtlich unverbindliche Formen der unmittelbaren Bürgerbeteiligung handelt, ist anzunehmen, dass die Teilnahme auch anderen Personen im Rahmen allgemeiner Menschenrechte wie etwa Versammlungs- oder Kommunikationsfreiheit gestattet ist und durch Art 117 Abs 8 B-VG nicht ausgeschlossen werden sollte.⁵⁹ Diese Instrumente stehen daher auch Personen aus Südtirol oder dem Trentino offen; darüber hinaus auch die Teilnahme an Gemeindeplebisziten, sofern diesen Personen auf Grund ihrer Unionsbürgerschaft die Wahlberechtigung für Gemeindewahlen zukommt.

Thematisch sind regelmäßig Schranken, die sich aus der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung oder aus Art 118 B-VG ergeben, zu beachten, was die Öffnung insbesondere der Plebiszite oder Petitionen auf „euroregionale“ Themenstellungen verhindert. Dessen ungeachtet schiene es möglich, in grenzüberschreitenden Angelegenheiten, die entweder in die jeweilige Kompetenz des Landes bzw Autonomen Provinz oder in die Kompetenz einer Gemeinde fallen, „parallelisierte“ Plebiszite grenzüberschreitend abzuhalten, die formal zwar nur auf den jeweiligen territorialen Wirkungsbereich bezogen wären, im Ergebnis aber den Willen aller Bürger der Europaregion zu erkennen gäben. Darüber hinaus könnte versucht werden, Jeder-

57 Vgl Art 117 Abs 2 B-VG iVm §§ 7 und 8 Tiroler Gemeindewahlordnung 1997 (LGBl Nr 88/1994 idF LGBl Nr 76/2014).

58 RV 446 BlgNR 16. GP 7.

59 Gegen eine Erweiterung des Teilnehmerkreises *Stolzlechner*, Art 117 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2010) Rz 30.

mannsrechte, wie etwa im Bereich der Petitionen oder der ombudsförmigen Missstandskontrolle, stärker zu „euregionalisieren“, sofern die angeschnittenen Themen zu jenen gehören, die (auch) vom Tiroler Landtag oder Landesvolksanwalt behandelt werden dürfen. Dies erfordert jedoch weniger Änderungen der geltenden Rechtslage als eine politische Bereitschaft, vorhandene Instrumente der Bürgerbeteiligung ins Bewusstsein einer größeren Öffentlichkeit zu rücken – aber auch das Interesse der Bürger, diese überhaupt in Anspruch zu nehmen.

Rechtliche Formen und Voraussetzungen direkter Demokratie in Region und autonomer Provinz: Aktuelle Entwicklungen am Beispiel Südtirols

I. Einleitung

Die Autonomen Provinzen Bozen und Trient verfügen seit 2001 über die Gesetzgebungszuständigkeit zur Regelung von Instrumenten direkter Demokratie auf Landesebene. Die Autonome Region Trentino-Südtirol ist zur Regelung der Materie im Bereich ihrer Befugnisse sowie hinsichtlich der Gemeinden zuständig, da ihr die Gesetzgebungsbefugnis für die Ordnung der lokalen Gebietskörperschaften in der Region zukommt.

Die einschlägige Gesetzgebungsbefugnis von Ländern und Region fügt sich in das System der italienischen Verfassung ein, in dem das Modell der repräsentativen Demokratie eine vorherrschende Stellung einnimmt,¹ den Instrumenten der direkten Demokratie ist eine ergänzende Rolle zugeordnet.² Traditionell³ zählen zu den Instrumenten direkter Demokratie die Volksabstimmung und das Volksbegehren, auch Gesetzesinitiative genannt,⁴ die Volksbefragung und das Petitionsrecht. Seit den 1990er Jahren lassen sich auf lokaler Ebene und seit Anfang des Jahrtausends im Zuge der Umsetzung der statutarischen Autonomie der Regionen mit Normalstatut eine Tendenz zur verstärkten Berücksichtigung neuer Demokratieformen wie der parti-

1 *Di Cosimo*, Art 1 in: Bartole/Bin, *Commentario breve alla Costituzione* (2008) 1 (8).

2 *Vigevani*, Art 75 in: Bartole/Bin, *Commentario breve alla Costituzione* (2008) 678 (679).

3 Vgl. *Vigevani*, Art 75, 680. Eine Klassifizierung der Formen direkt-demokratischer Partizipation sowohl hinsichtlich Volksabstimmungen, Petitionen und Bürgerbeiträgen als auch in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren erstellt etwa *Gamper*, wobei sie auf die häufig informelle Natur derartiger Teilnahmeformen hinweist: *Gamper*, *Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems*, in: Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann (Hg.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (2015) 67 (76 ff).

4 Sowohl Volksabstimmungen als auch Volksbefragungen werden in der italienischen Terminologie als „referendum“ bezeichnet, weshalb häufig auch im Deutschen der Terminus „Referendum“ verwendet wird. Im Sinne der Vergleichbarkeit der Instrumente wird im Folgenden konsequent die österreichische Terminologie verwendet.

zipativen oder der deliberativen Demokratie erkennen.⁵ Unter partizipativer Demokratie versteht man im Allgemeinen jene Prozesse, an denen sich sowohl die Bürger als auch die Institutionen beteiligen, um zu einem einheitlichen Ergebnis hinsichtlich eines öffentlichen Entscheidungsprozesses zu gelangen.⁶ Diese Prozesse sind vielgestaltig, beispielhaft können die Modelle der Erstellung des Haushaltes einer Körperschaft unter Einbeziehung der Bürger oder öffentliche Diskussionen genannt werden.⁷ Die tragenden Prinzipien der deliberativen Demokratie werden hingegen in einer dem öffentlichen Entscheidungsprozess vorangestellten öffentlichen Diskussion zum Austausch von Informationen und Argumenten und in der Teilnahme aller potenziell von der Entscheidung Betroffenen erkannt.⁸

Im Folgenden wird zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen der Instrumente direkter Demokratie skizziert (II.), dann auf die Instrumente auf der Ebene der Autonomen Region Trentino-Südtirol eingegangen und zugleich die Regelung auf Gemeindeebene überblicksmäßig dargestellt (III.). Im Anschluss daran werden die Instrumente der Bürgerbeteiligung auf Landesebene anhand der Regelungen in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol behandelt, wobei besonderes Augenmerk auf jene Instrumente gelegt wird, die auf politische Entscheidungen in der Europaregion im grenzüberschreitenden Kontext Einfluss nehmen können (IV.). Sodann wird auf aktuelle Entwicklungen in Südtirol eingegangen (V.). Schlussbemerkungen (VI.) runden den Beitrag ab.

5 *Allegretti*, Participatory Democracy in Multi-Level States, in: Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann (Hg), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (2015) 207 (209 ff), *derselbe*, *Democrazia partecipativa*, *Enciclopedia del diritto*, *Annali IV* (2011) 295 (297 ff).

6 *Allegretti*, *Democrazia partecipativa* 295.

7 *Allegretti*, *Democrazia partecipativa* 296.

8 *Bifulco*, *Democrazia deliberativa*, *Enciclopedia del diritto*, *Annali IV* (2011) 271 (271); der Begriff „deliberativ“ leitet sich aus dem Englischen „deliberation“ ab und betont das Prozesshafte dieser Formen der öffentlichen Teilhabe (*ibidem*, 272).

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Instrumente direkter Demokratie

A) Instrumente gesamtstaatlicher Bürgerbeteiligung in der Verfassung

Die italienische Verfassung sieht eine Reihe von Instrumenten direkter Demokratie auf gesamtstaatlicher Ebene vor. Art 71 Abs 2 der italienischen Verfassung verankert das Volksbegehren, Art 75 bzw 138 regeln Volksabstimmungen und Art 132 und Art 133 Abs 2 betreffen Volksbefragungen in Zusammenhang mit Gebietsveränderungen oder Neuerrichtungen von Regionen, Provinzen bzw Gemeinden. Diese Instrumente beziehen sich sämtlich auf die Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments und erhielten ihre ausführende Regelung durch das Gesetz Nr 352 vom 25. Mai 1970⁹. Ebenso kennt die Verfassung gemäß Art 50 ein Petitionsrecht an die beiden Kammern des Parlaments, das sich auf das gesamte Tätigkeitsspektrum des Parlaments bezieht.

Art 71 Abs 2 der italienischen Verfassung spricht 50.000 zur Wahl der Abgeordnetenkommission Berechtigten¹⁰ (das sind ca 0,1% aller Berechtigten¹¹) das Recht auf Einreichung eines Volksbegehrens zu, womit das Gesetzgebungsverfahren im Parlament eingeleitet werden soll. Das Volksbegehren ist als eine in Artikeln abgefasste Gesetzesvorlage mit Begleitbericht¹² zu formulieren. Ein Promotorenkomitee, das mindestens zehn Personen umfasst, hat die Unterschriftensammlung zu betreiben, die innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein muss.¹³ Aus einem Volksbegehren erwächst dem Parlament eine Verpflichtung zur Behandlung, die in den Geschäftsordnungen der Kammern näher geregelt ist,¹⁴ nicht jedoch zur Beschlussfassung im Sinne des Volksbegehrens. Ob bestimmte Themenbereiche, zB die Haushalts- oder die Verfassungsgesetzgebung ausgeschlossen sind, ist in

9 GA Nr 147 vom 15.6.1970.

10 Zur Wahl der Abgeordnetenkommission ist grundsätzlich jeder italienische Staatsbürger mit Erreichen der Volljährigkeit (18 Jahre) berechtigt, der in die auf Gemeindeebene geführten Wählerverzeichnisse eingetragen ist.

11 Bezogen auf die 2013 anlässlich der Parlamentswahlen Wahlberechtigten, deren Anzahl 50.500.118 betrug (unter <istat.it>).

12 Art 49 Abs 1 Gesetz Nr 352/1970.

13 Art 49 Abs 3 Gesetz Nr 352/1970.

14 Siehe insbesondere Art 74 Geschäftsordnung Senat, abrufbar unter <senato.it> bzw Art 107 Geschäftsordnung Abgeordnetenkommission, abrufbar unter <camera.it>.

der Literatur umstritten,¹⁵ Art 71 Abs 2 der italienischen Verfassung setzt jedenfalls keine materiellen Schranken.

Art 75 der italienischen Verfassung verankert die Möglichkeit, in Kraft befindliche gesetzliche Regelungen (Gesetze, Akte mit Gesetzeskraft¹⁶) ganz oder teilweise aufzuheben. Die aufhebende Volksabstimmung stellt ein singuläres Instrument der Bürgerbeteiligung an der Gesetzgebung dar, da sie lediglich im Nachhinein korrigierend eingreifen kann, wenn das Volk der Ansicht ist, dass das Parlament eine falsche Entscheidung getroffen hat. Diese Volksabstimmung hat im System der repräsentativen Demokratie Italiens „außerordentlichen Charakter“¹⁷. Art 75 Abs 2 der italienischen Verfassung schließt zudem eine Reihe von Themen aus: Gesetze über Steuern und Haushalt, über Amnestie und Strafnachlass sowie über die Ermächtigung des Präsidenten der Republik zur Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge. Die inhaltliche Zulässigkeit einer aufhebenden Volksabstimmung wird durch den Verfassungsgerichtshof überprüft,¹⁸ der eine Reihe weiterer Kriterien der Zulässigkeit entwickelt hat, darunter eine klare und unmissverständliche Formulierung der Fragestellung¹⁹ und den grundsätzlichen Ausschluss verfassungsausführender Regelungen, wenn bei positivem Ausgang der Volksabstimmung keine anwendbare Regelung verbleiben würde.²⁰

Eine aufhebende Volksabstimmung ist von 500.000 Wahlberechtigten zur Abgeordnetenversammlung²¹ (das sind ca 1% der Wahlberechtigten²²) zu beantragen, angeregt durch ein Promotorenkomitee, das mindestens zehn Personen umfassen muss.²³ Die Einreichung und Sammlung der Unterschriften unterliegt genauen zeitlichen Vorgaben,

15 Siehe den Überblick bei Rodean, *Iniziativa (legislativa) popolare* (2014) 123 f.

16 Die italienische Rechtsordnung kennt zwei primäre Rechtsquellen, die der Regierung zur Schaffung von Gesetzesnormen zur Verfügung stehen. Es handelt sich um das gesetzvertretende Dekret gemäß Art 76 der italienischen Verfassung, das die Regierung nach einer mit Gesetz erteilten Ermächtigung beschließen kann, und um das Gesetzesdekret gemäß Art 77 der italienischen Verfassung, das in Fällen außerordentlicher Dringlichkeit und Notwendigkeit gesetzgeberische Regelungen treffen kann, die aber innerhalb von 60 Tagen einer Bestätigung durch das Parlament bedürfen, um nicht ihre Gültigkeit von Anfang an zu verlieren.

17 Vigevani, Art 75, 678 (679).

18 Art 2 VerfG Nr 1 vom 11.3.1953 (GA Nr 62 vom 14.3.1953).

19 Siehe Urteil VfGH Nr 16/1978 RE Punkt 3.

20 Siehe Urteil VfGH Nr 16/1978 RE Punkt 3; zB für die Wahlgesetzgebung Urteil VfGH Nr 13/2012 RE Punkt 4.

21 Ebenso kann es von fünf Regionalräten im Wege gleichlautender Beschlüsse beantragt werden, siehe Art 29 f Gesetz Nr 352/1970.

22 Bezogen auf die 2013 Wahlberechtigten, siehe vorstehend FN 11.

23 Art 40 iVm Art 7 Gesetz Nr 352/1970.

ebenso die Abhaltung.²⁴ Um gültig zu sein, muss sich die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten an der Volksabstimmung beteiligen und die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen die Aufhebung befürworten. Erfolgt eine ausdrückliche Ablehnung, darf dieselbe Fragestellung erst wieder nach fünf Jahren beantragt werden.²⁵ Das Gesetz Nr 352/1970 enthält auch zeitliche Vorgaben für die Abhaltung der Volksabstimmung, unter anderem hat sie an einem Sonntag zwischen dem 15. April und dem 15. Juni stattzufinden.²⁶

Art 138 Abs 2 der italienischen Verfassung sieht die Möglichkeit vor, das Inkrafttreten eines Verfassungsgesetzes im Wege einer Volksabstimmung zu verhindern. Voraussetzung ist, dass bei der zweiten Abstimmung zum Gesetzestext in zumindest einer Kammer zwar die absolute Mehrheit, aber nicht die Zwei-Drittel-Mehrheit erreicht wird. Damit eröffnet sich für 500.000 Wähler die Möglichkeit, angeregt durch ein mindestens zehn Personen umfassendes Promotorenkomitee,²⁷ eine Volksabstimmung zu beantragen, in der danach gefragt wird, ob der Verfassungsgesetzestext in Kraft treten soll oder nicht. Diese Volksabstimmung ist unabhängig von der Beteiligung der Stimmberechtigten gültig, es entscheidet die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen. Auch hier regelt das Gesetz Nr 352/1970 Beantragung und Abhaltung näher.²⁸

Die in Art 132 und Art 133 Abs 2 der italienischen Verfassung vorgesehenen Volksbefragungen in Zusammenhang mit Gebietsänderungen oder Neuerrichtungen von Regionen, Provinzen bzw Gemeinden stellen die Einbeziehung der von den Änderungen unmittelbar betroffenen Bevölkerung sicher.²⁹ Sie binden den staatlichen (Verfassungs)Gesetzgeber allerdings nicht.³⁰

Das in Art 50 der italienischen Verfassung verankerte Petitionsrecht steht jedem Staatsbürger zu, der es individuell oder gemeinsam mit anderen Staatsbürgern ausüben kann. Es bezweckt einen direkten Kontakt zwischen Wählern und Gewählten und bezieht sich auf Anliegen allgemeinen Charakters, für die auch gesetzliche Maßnahmen

24 Siehe Art 31 ff Gesetz Nr 352/1970.

25 Art 38 Gesetz Nr 352/1970.

26 Art 34 Abs 1 Gesetz Nr 352/1970.

27 Art 7 Gesetz Nr 352/1970. Die Volksabstimmung gemäß Art 138 der italienischen Verfassung kann auch von einem Zehntel der Mitglieder einer Kammer, sohin der politischen Opposition, bzw von fünf Regionalräten auf der Grundlage von mit absoluter Mehrheit gefassten Beschlüssen beantragt werden.

28 Art 4 ff Gesetz Nr 352/1970.

29 So zB Urteil VfGH Nr 214/2010 RE Punkt 3.

30 Urteil VfGH Nr 334/2004 RE Punkt 2.1.

erreicht werden sollen.³¹ Seine weitere Regelung erfährt das Petitionsrecht in Art 140 der Geschäftsordnung des Senats bzw in Art 109 der Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung. Die Kammern unterliegen der Verpflichtung, die Petitionen zu behandeln, es besteht aber keinerlei Bindungswirkung. Im Allgemeinen wird ein geringes Interesse der Kammern gegenüber dem Petitionsrecht³² bzw seine geringe Bedeutung auf Grund der vorherrschenden Rolle der Parteien festgehalten.³³

B) Regionale Instrumente der direkten Demokratie

Mit dem Verfassungsgesetz Nr 1 vom 22. November 1999³⁴ erhielten die Regionen mit Normalstatut unter anderem statutarische Autonomie. Art 123 Abs 1 der italienischen Verfassung bestimmt nunmehr: „Das Statut regelt die Ausübung des Rechts auf Volksinitiative und Volksabstimmung über Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen der Region.“ Das Statut selbst kann ebenfalls einer Volksabstimmung unterzogen werden, wenn dies von einem Fünftel der Wahlberechtigten der Region oder einem Fünftel der Mitglieder des Regionalrats verlangt wird (Art 123 Abs 3 der italienischen Verfassung). Die Regelungen über die Volksbegehren und zu den Volksabstimmungen sind notwendigerweise Teil des Regionalstatuts. Im Unterschied zur gesamtstaatlichen Ebene können auch Verwaltungsmaßnahmen, zB Verordnungen, Gegenstand von regionalen Volksabstimmungen sein. Zudem steht es den Regionen frei, nicht nur die auf gesamtstaatlicher Ebene vorgesehenen Formen der aufhebenden oder der bestätigenden Volksabstimmung vorzusehen, sondern auch neue Formen einzuführen,³⁵ auch unter Einbeziehung von Personen, die nicht über das Wahlrecht und die italienische Staatsbürgerschaft verfügen.³⁶

Die regionalen Formen der Bürgerbeteiligung unterliegen gewissen Schranken. Sie können sich zwar auf Fragen von regionalem Interesse beziehen und somit auch auf Sachverhalte, die über das Gebiet und über die Materien regionaler Kompetenz hinausreichen und gesamt-

31 *Vigevani*, Art 50 in: Bartole/Bin, *Commentario breve alla Costituzione* (2008) 513 (513).

32 *Vigevani*, Art 50, 516 f.

33 *Vigevani*, Art 50, 513.

34 GA Nr 299 vom 22.12.1999.

35 Urteil VfGH Nr 372/2004 RE Punkt 8.

36 Urteil VfGH Nr 379/2004 RE Punkt 4.

staatliche Aspekte berühren.³⁷ Allerdings können etwa Volksbefragungen auf Grund ihrer zwar nicht unmittelbar bindenden Natur, aber auf Grund ihrer Funktion, öffentliche, mehrheitlich normative Entscheidungsprozesse anzuregen, zu beeinflussen oder ihnen entgegenzuwirken, nicht losgelöst von den in der Verfassung vorgesehenen Formen und Schranken stattfinden.³⁸ Als verfassungswidrig wurden folglich Volksbefragungen eingestuft, deren Fragestellungen sich auf Entscheidungen grundlegender verfassungsrechtlicher Natur wie die Frage nach dem Wunsch der Unabhängigkeit einer Region,³⁹ nach der Umwandlung einer Region mit Normalstatut in eine Region mit Sonderstatut⁴⁰ oder auf den Bereich der öffentlichen Finanzen oder Haushalts- und Steuerangelegenheiten beziehen.⁴¹ Für aufhebende Volksabstimmungen gelten die inhaltlichen Schranken gemäß Art 75 der italienischen Verfassung. Was das Volksbegehren anbelangt, kann es sich lediglich auf Sachbereiche beziehen, in denen der Region Gesetzgebungsbefugnisse zukommen.

Die Regionen haben die neuen Möglichkeiten zum Teil umfassend genutzt und nicht nur traditionelle Formen direkter Demokratie verankert, sondern auch Instrumente partizipativer Demokratie vorgesehen und dadurch die Formen der Bürgerbeteiligung wesentlich erweitert.⁴²

III. Instrumente direkter Demokratie in der Region Trentino-Südtirol

A) Region

Bis 2001 lag die Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung von Volksbegehren und Volksabstimmungen gemäß Art 60 DPR Nr 670 vom 31.

37 Urteile VfGH Nr 256/1989 RE Punkt 5 hinsichtlich der internationalen Beziehungen; Nr 118/2015 RE 5.

38 Urteile VfGH Nr 365/2007 RE Punkt 4; Nr 496/2000 RE Punkt 4; Nr 470/1992 RE Punkt 4.

39 Urteil VfGH Nr 118/2015 RE Punkt 7.2.

40 Urteil VfGH Nr 118/2015 RE Punkt 8.6.

41 Urteil VfGH Nr 118/2015 RE Punkte 8.4 f.

42 Siehe dazu etwa *Fraenkel-Haeberle*, Italian Regionalism: Participation and Plebiscitary Models, in: dieselbe/Kropp/Palermo/Sommermann (Hg), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (2015) 231 (235 ff). Einige Fallbeispiele nennt *Trettel*, Partizipation und partizipative Demokratie in: Alber/Trettel (Hg), *Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele* (2015) 49 (59 ff).

August 1972⁴³ (im Folgenden: Autonomiestatut) sowohl auf regionaler Ebene als auch auf Landesebene bei der Region. Art 4 Abs 1 lit v VerfG Nr 2 vom 31. Jänner 2001⁴⁴ überträgt die Gesetzgebungsbefugnis für die Instrumente direkter Demokratie auf die beiden Länder und beschränkt folglich die Region auf die regionalen Instrumente direkter Demokratie. Was die Gemeindeebene angeht, ist die Region gemäß Art 4 Abs 1 Z 3 Autonomiestatut seit 1993 für die Ordnung der lokalen Gebietskörperschaften zuständig, die auch die Regelung zu den Instrumenten der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene umfasst.⁴⁵

Ein regionales Volksbegehren kann von 4.000 zur Wahl eines der beiden Landtage⁴⁶ berechtigten Personen gestellt werden, davon dürfen höchstens 2.000 aus derselben Talschaft oder Bezirksgemeinschaft stammen.⁴⁷ Die erforderliche Anzahl sinkt auf 1.000, falls sich der Begehrensantrag auf Angelegenheiten der ladinischen Volksgruppe auf dem Gebiet der Autonomen Provinz Bozen bezieht bzw auf 500, wenn es sich um die in der Autonomen Provinz Trient ansässigen Ladinier handelt.⁴⁸ Der Begehrensantrag verpflichtet den Regionalrat zur Behandlung im fachlich zuständigen Ausschuss, wobei eventuell die Ladung des Erstunterzeichners erfolgen kann.⁴⁹

Das RG Nr 11 vom 24. Juni 1957⁵⁰ sieht die Möglichkeit einer Volksabstimmung zur gänzlichen oder teilweisen Aufhebung von Regionalgesetzen vor.⁵¹ Antragsberechtigt sind 15.000 zur Wahl eines der beiden Landtage berechtigten Personen, handelt es sich um in den ladinischen Gemeinden ansässige Wähler und die gesetzlichen Bestimmungen betreffen die ladinische Minderheit, sind 1.000 Unterschriften ausreichend.⁵² Die Volksabstimmung ist gültig, wenn die Mehrheit der Abstimmungsberechtigten teilgenommen hat.⁵³ Eine

43 GA Nr 301 vom 20.11.1972.

44 GA Nr 26 vom 1.2.2001.

45 Am 15.6.2015 genehmigte der Regionalrat den Beschlussantrag Nr 22/XV, mit dem die Übertragung der Zuständigkeit für die Gemeinden von der Region auf die beiden Autonomen Provinzen im Rahmen einer zukünftigen Überarbeitung des Autonomiestatuts angestrebt wird, damit würden die Länder den rechtlichen Rahmen für die Instrumente direkter Demokratie auf Gemeindeebene setzen (abrufbar unter <regionalrat.tn.it/de>)

46 Seit 2001 wird der Regionalrat aus den Landtagsabgeordneten Südtirols und des Trentino gebildet: Art 25 Abs 1 Autonomiestatut idF Art 4 Abs 1 lit f VerfG Nr 2/2001.

47 Siehe Art 2 Abs 1 RG Nr 15 vom 16.7.1972 (ABlReg Nr 35 vom 1.8.1972).

48 Art 2 Abs 3 RG Nr 15/1972.

49 Art 32 Abs 7 GO Regionalrat (abrufbar unter <regionalrat.tn.it/de>).

50 ABlReg Nr 26 vom 25.6.1957.

51 Art 1 RG Nr 11/1957.

52 Art 3 RG Nr 11/1957.

53 Art 1 Abs 5 RG Nr 11/1957

Aufhebung der gesetzlichen Bestimmungen erfolgt, wenn die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen dafür ist.⁵⁴

Art 1 Abs 2 RG Nr 11/1957 zählt eine Reihe von Themen auf, die keiner aufhebenden Volksabstimmung unterzogen werden dürfen. Es handelt sich um die Bereiche Steuer- und Haushaltsgesetze, Gesetze zur Errichtung von Gemeinden oder Änderung von Gemeindegrenzen (vgl Art 133 Abs 2 der italienischen Verfassung) sowie Bestimmungen zum Minderheitenschutz. Gemäß Art 2 RG Nr 11/1957 fallen unter letztere Bestimmungen alle Regelungen zum Schutz des ethnischen Charakters, der kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung der deutschen und ladinischen Sprachgruppe und im Besonderen die Gesetze zur Durchführung von Punkt 1 Abs 2 des Pariser Vertrags, die unter anderem den Gebrauch der deutschen Sprache und den ethnischen Proporz im öffentlichen Dienst betreffen. Art 1 Abs 3 bzw Art 1 bis RG Nr 11/1957 schränken die Zeiträume ein, innerhalb derer eine aufhebende Volksabstimmung beantragt werden kann (unter anderem erst ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes). Über die inhaltliche Zulässigkeit der Volksabstimmung entscheidet das Präsidium des Regionalrats mit Einstimmigkeit, falls diese nicht erzielt wird, der Regionalrat.⁵⁵ Die Abhaltung hat grundsätzlich an einem Sonntag zwischen dem 1. März und dem 30. April zu erfolgen.⁵⁶

Weder vor der Reform des Autonomiestatuts noch nachher wurde eine Volksabstimmung auf regionaler bzw bis 2001 auf Landesebene beantragt.⁵⁷ Von den wenigen Volksbegehren auf regionaler Ebene erfüllten nur zwei die Voraussetzung für die Behandlung, sie betrafen beide die direkte Demokratie.⁵⁸

B) Gemeinden

Der Einheitstext zur Ordnung der Gemeinden⁵⁹ enthält in Art 4 Abs 1 Bestimmungen hinsichtlich der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene. Die Satzung der Gemeinden hat die Formen der Bürgerbeteiligung zu regeln, ebenso die Formen des Zugangs der Bürger zu den

54 Art 1 Abs 5 RG Nr 11/1957.

55 Art 7bis Abs 2 und Abs 3 RG Nr 11/1957.

56 Art 10 Abs 1 RG Nr 11/1957. Ausnahmen davon regelt Art 10 Abs 2 ff RG Nr 11/1957.

57 Gögele, Südtirols Weg zur direkten Demokratie, in: Pallaver (Hg), *Politika 10. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2010) 153 (155).

58 Gögele, *Südtirols Weg* 156 f.

59 RG Nr 1 vom 4.1.1993 (Beiblatt Nr 1 zu ABIReg Nr 3 vom 19.1.1993) igF, die geltende Fassung ist in Form eines Einheitstextes abrufbar unter <regione.taa.it/EntiLocali>.

Informationen. Auch können versuchsweise innovative Formen der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie zur Anwendung gebracht werden, welche etwa von informellen Gruppen, Komitees oder Bürgervereinigungen vorangetrieben und organisiert werden. Die Satzung hat Formen der Beteiligung Minderjähriger und Senioren über 65 Jahren vorzusehen.⁶⁰ Insgesamt eröffnet diese Regelung den Gemeinden eine breite Palette an Instrumenten, die nicht nur direkt-demokratischer Natur sind, sondern auch die partizipative Demokratie verwirklichen und deliberative Elemente beinhalten können.⁶¹ Art 75 Abs 3 des Einheitstexts zur Ordnung der Gemeinden bestimmt, dass Bürgerbefragungen und Volksabstimmungen Angelegenheiten zu betreffen haben, die in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen, ausgeschlossen sind jedenfalls Fragen, die die Sprachgruppen betreffen.⁶²

Beispielhaft seien hier einige Regelungen in der Satzung der Gemeinde Mals angeführt.⁶³ Unter dem Titel „Bürgerbeteiligung“ widmet sich der sechste Abschnitt der Satzung der Beteiligung der Bürger, der Information, der Mitsprache und den Volksabstimmungen. Das Recht auf Beteiligung steht außer den auf dem Gemeindegebiet ansässigen Bürgern auch jenen Personen zu, die sich ständig auf dem Gemeindegebiet zu Arbeits-, Studien- und Dienstleistungszwecken aufhalten.⁶⁴ Die Beteiligungsformen der Jugendlichen können nach Bedarf auch projektbezogene, offene oder parlamentarische Formen annehmen.⁶⁵ Als grundlegende Voraussetzung für die Bürgerbeteiligung wird die frühzeitige und umfassende Information festgehalten, die als grundlegende Aufgabe der Gemeinde anzusehen ist.⁶⁶ Jeder Bürger kann einzeln oder gemeinsam mit anderen Bürgern, zusätzlich zu seinen Rechten auf Information, Aktenzugang und Verfahrens-beteiligung, Anträge und Vorschläge einbringen, die dem zuständigen Organ innerhalb von 30 Tagen zur Kenntnis gebracht werden müssen.⁶⁷ Ebenso kann jeder Bürger schriftliche Anfragen an den Bürgermeister richten und hat das Recht, innerhalb von 30 Tagen eine

60 Art 4 Abs 3 Einheitstext zur Ordnung der Gemeinden.

61 Einen Überblick über Regelungen in den Südtiroler Gemeindegesetzen geben *Michelotto/Benedikter, Bürgerbeteiligung in der Gemeinde* (2015), abrufbar unter <politis.it>.

62 Siehe auch Art 77 Abs 1 Einheitstext zur Ordnung der Gemeinden.

63 Abrufbar unter <gemeinde.mals.bz.it>. Die Gemeinde Mals machte 2014 durch eine Volksabstimmung zum Gebrauch von Pestiziden Schlagzeilen, in der sich rund 75% für ein Verbot des Gebrauchs aussprachen (siehe unter <stol.it>).

64 Art 31 Abs 2 Satzung Gemeinde Mals.

65 Art 33 Abs 3 Satzung Gemeinde Mals.

66 Art 34 Abs 1 Satzung Gemeinde Mals.

67 Art 37 Satzung Gemeinde Mals.

schriftliche Antwort zu erhalten oder unmittelbar angehört zu werden.⁶⁸ Die Gemeinde beruft einmal im Jahr eine Bürgerversammlung ein, bei der der Gemeindevausschuss über Verwaltungstätigkeiten berichtet.⁶⁹ Eine Bürgerversammlung ist auch auf Antrag von mindestens 50 Bürgern zu einem bestimmten Thema einzuberufen, jedenfalls stattzufinden hat sie zum Bauleitplan.⁷⁰ Unter den innovativen Formen der Bürgerbeteiligung werden ein auf der Homepage der Gemeinde einzurichtendes Bürgerforum für formlose Vorschläge und Anregungen genannt,⁷¹ ebenso die Möglichkeit für 50 Bürger, eine schriftliche Petition auf die Tagesordnung des nächsten Gemeinderats zu setzen.⁷² Der Haushalt ist in einem Mitspracheverfahren als Bürgerhaushalt zu erstellen.⁷³

Die Satzung der Gemeinde Mals sieht sowohl eine bestätigende als auch eine einführende Volksabstimmung vor, die beide bindende Wirkung haben und mindestens drei Jahre gültig sind.⁷⁴ Ein Antrag von Bürgerseite bedarf der Unterzeichnung von mindestens 6% der in den Wählerlisten der Gemeinde Eingetragenen, allenfalls von 10% der in einem Teil der Gemeinde ansässigen Wähler, falls sich die Abstimmung auf diesen Teil beschränken soll.⁷⁵ Eine Reihe von Angelegenheiten ist ausgeschlossen, neben Angelegenheiten, die nicht in die örtliche Zuständigkeit fallen, unter anderem Fragen, die die Sprachgruppen oder soziale Randgruppen betreffen und Angelegenheiten des Rechnungs- und Steuerwesens.⁷⁶ Die bestätigende Volksabstimmung dient dazu, einen Beschluss des Gemeinderats oder des Ausschusses nochmals zu überdenken und hat aufschiebende Wirkung.⁷⁷ Die einführende Volksabstimmung hingegen hat beschleunigende und innovative Funktion, indem sie aktuelle Angelegenheiten in die

68 Art 37 Satzung Gemeinde Mals.

69 Art 38 Abs 1 Satzung Gemeinde Mals.

70 Art 38 Abs 2 Satzung Gemeinde Mals.

71 Art 39 Abs 1 Satzung Gemeinde Mals.

72 Art 39 Abs 3 Satzung Gemeinde Mals.

73 Art 39 Abs 4 Satzung Gemeinde Mals.

74 Art 40 Abs 1 Satzung Gemeinde Mals.

75 Art 40 Abs 3 Satzung Gemeinde Mals.

76 Art 40 Abs 4 Satzung Gemeinde Mals.

77 Art 40 Abs 5 Satzung Gemeinde Mals.

Gemeindepolitik einbringt.⁷⁸ Der Gemeinderat kann dazu einen Gegenvorschlag einbringen, der ebenfalls abgestimmt wird.⁷⁹

IV. Instrumente direkter Demokratie in der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol

A) Die autonome Gesetzgebungsbefugnis

Das Verfassungsgesetz Nr 2/2001 setzte die 1999 den Regionen mit Normalstatut zugesprochene statutarische Autonomie auch für die Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient um.⁸⁰ Art 4 Abs 1 lit v VerfG Nr 2/2001 reformierte Art 47 Abs 2 Autonomiestatut, der nunmehr eine Gesetzgebungsbefugnis zur Schaffung so genannter statutarischer Gesetze enthält. Hinsichtlich der Instrumente direkter Demokratie bestimmt Art 47 Abs 2 Autonomiestatut Folgendes: „In Übereinstimmung mit der Verfassung und den Grundsätzen der Rechtsordnung der Republik sowie unter Achtung der internationalen Verpflichtungen und der Bestimmungen dieses Kapitels bestimmt das Landesgesetz, das vom Landtag mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder zu genehmigen ist, [...] die Ausübung des Rechtes auf Volksinitiative hinsichtlich der Landesgesetze und der landesweiten aufhebenden, einführenden oder konsultativen Referenden.“ Mit LG Nr 11 vom 18. November 2005⁸¹ wurde die ausführende Regelung zum Volksbegehren und zu den Volksabstimmungen zu Landesgesetzen geschaffen.

Die „statutarischen“ Gesetze können gemäß Art 47 Abs 5 und 6 Autonomiestatut ebenfalls einer bestätigenden Volksabstimmung auf Landesebene unterzogen werden, wenn dies von einem Fünfzigstel der zum Landtag Wahlberechtigten⁸² innerhalb von drei Monaten ab

78 Art 40 Abs 6 Satzung Gemeinde Mals.

79 Art 40 Abs 7 Satzung Gemeinde Mals.

80 Siehe dazu umfassend *Durnwalder*, Die Reform des Südtiroler Autonomiestatuts: das Verfassungsgesetz Nr 2/2001: Entstehung, Inhalt und Auswirkungen auf die Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2005).

81 ABIReg Nr 48 vom 29.11.2005; das LG Nr 11/2005 wurde durch das LG Nr 4 vom 7.9.2009 (Beiblatt Nr 4 zu ABIReg Nr 38 vom 15.9.2009) wesentlich geändert. Zur Entstehungsgeschichte siehe *Gögele*, Weg 161 f; zur der Beschlussfassung im Landtag vorangegangenen Diskussion *Lausch*, Direkte Demokratie in Südtirols Autonomiesystem in: Marko et al (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie: die Sonderrechtsordnung der Autonomen Provinz Bozen/Südtirol (2005) 180 (191 ff).

82 2013 waren insgesamt 373.050 Personen wahlberechtigt (abrufbar unter <buergernetz.bz.it/>), 1/50 davon entspricht ca 7.500 Personen.

der Kundmachung beantragt wird. Um zum Südtiroler Landtag wahlberechtigt zu sein, ist gemäß Art 25 Abs 2 Autonomiestatut eine mindestens vierjährige, ununterbrochene Ansässigkeit auf dem Gebiet der Region erforderlich. Ebenso können sieben Landtagsmitglieder eine bestätigende Volksabstimmung beantragen. Ist der Gesetzesbeschluss mit Zweidrittelmehrheit gefallen, kann eine Volksabstimmung innerhalb von drei Monaten durch ein Fünftel der zum Landtag Wahlberechtigten⁸³ beantragt werden. Ausführende Regelungen zu den Volksabstimmungen hinsichtlich der statutarischen Gesetze sind im LG Nr 10 von 17. Juli 2002⁸⁴ enthalten. Insbesondere ist kein Beteiligungsquorum vorgesehen und es entscheidet die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen, ob das statutarische Gesetz in Kraft tritt oder nicht.⁸⁵ Die Ähnlichkeit zur Volksabstimmung zu Verfassungsgesetzen ist unverkennbar.

B) Instrumente direkter Demokratie im LG Nr 11/2005

1. Volksbegehren

Ein Volksbegehren zu einem Landesgesetz kann im Zuständigkeitsbereich der Autonomen Provinz⁸⁶ von mindestens 8.000 in die Wählerliste einer Südtiroler Gemeinde eingetragenen und zur Wahl des Südtiroler Landtags berechtigten Personen beantragt werden,⁸⁷ deren Unterschriften innerhalb von vier Monaten gesammelt werden müssen.⁸⁸ Der Antrag muss von mindestens drei Personen, die zur Wahl zum Südtiroler Landtag berechtigt sind, eingebracht werden, er ist in deutscher und italienischer Sprache, in Artikel gegliedert und mit einem Begleitbericht versehen abzufassen.⁸⁹ Die Zulässigkeit des Volksbegehrens (Frist, Mindestanzahl) wird vom Präsidium des Landtags überprüft.⁹⁰ Ist es zulässig, weist es der Präsident des Landtags der

83 Entspricht ca 24.900 Personen, bezogen auf die 2013 zum Südtiroler Landtag Wahlberechtigten.

84 ABIReg Nr 32 vom 30.7.2002.

85 Art 8 LG Nr 10/2002.

86 Vgl auch Art 86 Abs 2 GO Landtag, abrufbar unter <landtag-bz.org/download/>.

87 Art 1 LG Nr 11/2005. Bezogen auf die 2013 zur Wahl des Südtiroler Landtags Berechtigten (373.050) entsprechen 8.000 Personen ca 2,1% der Wahlberechtigten. Das Volksbegehren steht auch dem Rat der Gemeinden zu. Art 7 Abs 1 LG Nr 4 vom 8.2.2010 (Beiblatt Nr 2 ABIReg Nr 8 vom 23.2.2010).

88 Art 4 Abs 2 lit a LG Nr 11/2005.

89 Art 2 Abs 2 und Abs 1 LG Nr 11/2005

90 Art 4 Abs 1 f LG Nr 11/2005.

nach Sachgebiet zuständigen Gesetzgebungskommission zu.⁹¹ Behandelt diese das Volksbegehren nicht oder wird die Behandlung nicht innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen, wird es auf die Tagesordnung der nächsten Landtagssitzung gesetzt und der Landtag ist verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten die Behandlung abzuschließen, wobei keine Bindungswirkung dahingehend besteht, dass das Volksbegehren angenommen werden muss.⁹²

2. Volksabstimmungen

Das LG Nr 11/2005 regelt sowohl die aufhebende Volksabstimmung (Art 5 ff LG Nr 11/2005) als auch die Volksabstimmung zur Einführung eines Gesetzes (Art 15 LG Nr 11/2005).

Die aufhebende Volksabstimmung zielt auf die gänzliche oder teilweise Aufhebung eines Landesgesetzes ab. Sie bedarf der Unterschriften von 13.000 zur Wahl des Südtiroler Landtags Berechtigten,⁹³ die innerhalb von vier Monaten⁹⁴ ab der Einbringung durch mindestens 30 Wähler⁹⁵ gesammelt werden müssen. Ausgeschlossen ist die Beantragung für Steuer- und Haushaltsgesetze, für die Regelungen finanzieller Zuwendungen an das Personal und die Organe des Landes sowie für Bestimmungen, welche die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen betreffen.⁹⁶ Ebenso muss die Zulässigkeit hinsichtlich der Zuständigkeit des Landes für den Sachbereich sowie der Übereinstimmung mit der Verfassung, dem Autonomiestatut und den Schranken, die sich aus dem Unionsrecht und aus den internationalen Verpflichtungen ergeben, überprüft werden.⁹⁷ Weitere Beschränkungen bestehen hinsichtlich des Abhaltungszeitpunkts, da zwölf Monate vor Ende der Legislatur bzw sechs Monate nach der Neuwahl des Landtags kein Antrag gestellt werden kann.⁹⁸ Der Landeshauptmann hat die Volksabstimmung an einem Sonntag zwischen dem 15. April und dem 15. Juni anzuberaumen.⁹⁹ Art 8 Abs 1 LG Nr 11/2005 sieht eine aus drei Richtern bestehende Kommission für die Abwicklung von Volksab-

91 Art 4 Abs 3 LG Nr 11/2005.

92 Art 4 Abs 3 LG Nr 11/2005.

93 Bezogen auf die 2013 zur Wahl des Landtags Berechtigten (373.050), entspricht dies ca 4%. Auch der Rat der Gemeinden ist antragsberechtigt: Art 7 Abs 2 LG Nr 4/2010.

94 Art 5 Abs 1 LG Nr 11/2005.

95 Art 6 Abs 1 LG Nr 11/2005.

96 Art 5 Abs 2 LG Nr 11/2005.

97 Arg ex Art 9 Abs 1 LG Nr 11/2005.

98 Art 6 Abs 3 LG Nr 11/2005.

99 Art 12 Abs 1 LG Nr 11/2005.

stimmungen vor, die sowohl hinsichtlich der Zulässigkeit des Antrags auf Volksabstimmungen entscheidet¹⁰⁰ als auch deren Ergebnis bekannt gibt.¹⁰¹ Um zur Aufhebung der Gesetzesbestimmungen zu führen, müssen 40% der Abstimmungsberechtigten teilgenommen und die Mehrheit der gültigen Stimmen für die Aufhebung gestimmt haben.¹⁰² Abstimmungsberechtigt sind alle zur Wahl zum Südtiroler Landtag Berechtigten.¹⁰³ Sollte die gültige Volksabstimmung negativ ausgehen, darf derselbe Antrag für fünf Jahre nicht mehr gestellt werden.¹⁰⁴

Die Volksabstimmung zur Einführung eines Gesetzes¹⁰⁵ bedarf des Antrags von 13.000 Wählern¹⁰⁶ und muss als Beilage einen in deutscher und italienischer Sprache abgefassten, in Artikel gegliederten Gesetzesentwurf, der allenfalls den Finanzierungsbedarf und die Kostendeckung nachweisen muss, samt Begleitbericht aufweisen.¹⁰⁷ Zur Erarbeitung der finanziellen Aspekte können die Antragsteller die zuständigen Landesämter heranziehen.¹⁰⁸ Ausgeschlossen sind dieselben Bereiche und Gegenstände wie für die aufhebende Volksabstimmung.¹⁰⁹ Die Antragsteller haben drei Monate Zeit, die erforderlichen Unterschriften beizubringen. Darauf wird das Verfahren für 180 Tage ausgesetzt, um dem Landesgesetzgeber Zeit zu geben, unmittelbar ein Landesgesetz zu verabschieden, das dem Gegenstand der Volksabstimmung entspricht, was die Undurchführbarkeit der einführenden Volksabstimmung bedeutet.¹¹⁰ Soweit nicht ausdrücklich andere Bestimmungen bestehen, gelten die Regelungen für die aufhebende Volksabstimmung hinsichtlich des Antrags, der Abwicklung, der Abstimmungsberechtigung, der Quoren etc.¹¹¹ Fällt das Ergebnis der auf Grund des erreichten Beteiligungsquorums von 40% gültigen Volksabstimmung zugunsten des Gesetzesvorschlages aus, ist der

100 Art 9 Abs 1 LG Nr 11/2005.

101 Art 13 Abs 1 LG Nr 11/2005.

102 Art 13 Abs 2 LG Nr 11/2005.

103 Art 18 Abs 1 LG Nr 11/2005.

104 Art 14 Abs 2 LG Nr 11/2005.

105 Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit einer derartigen „konstitutiven Volksabstimmung“ hegt *Padula*, Art 123 in: Bartole/Bin, *Commentario alla Costituzione* (2008) 1113 (1117).

106 Art 15 Abs 1 LG Nr 11/2005. Auch der Rat der Gemeinden ist antragsberechtigt: Art 7 Abs 3 LG Nr 4/2010.

107 Art 15 Abs 1 LG Nr 11/2005.

108 Art 15 Abs 4/quinquies LG Nr 11/2005.

109 Art 15 Abs 2 iVm Abs 3 LG Nr 11/2005

110 Art 15 Abs 4/bis LG Nr 11/2005.

111 Art 15 Abs 3 LG Nr 11/2005.

Landeshauptmann verpflichtet, ihn zu beurkunden, andernfalls darf derselbe Antrag fünf Jahre lang nicht mehr gestellt werden.¹¹²

2009 kam es zum ersten Mal zu fünf gesetzeseinführenden Volksabstimmungen, die Gesetzesvorschläge zu den Themen Vorrang der einheimischen Bevölkerung, Ausverkauf der Heimat, Instrumente direkter Demokratie und Verminderung des Flugverkehrs zum Gegenstand hatten.¹¹³ Einige davon stießen auf verfassungsrechtliche und unionsrechtliche Bedenken, die aber auf Grund der damals geltenden Rechtslage nicht von der Kommission für die Abwicklung von Volksabstimmungen geprüft wurden. Alle Abstimmungen scheiterten knapp an der Hürde der erforderlichen 40%igen Beteiligung der Abstimmungsberechtigten.¹¹⁴

3. *Volksbefragung*

Art 1b LG Nr 11/2005 regelt die fakultative beratende Volksbefragung (beratende Volksabstimmung).

Der Landtag kann vor Verabschiedung eines Gesetzesentwurfes mit absoluter Mehrheit eine beratende Volksbefragung beschließen,¹¹⁵ deren Ergebnis zwar nicht bindend ist, aber den Landtag zur Abstimmung über den betreffenden Gesetzesentwurf innerhalb von sechs Monaten verpflichtet.¹¹⁶ Es gilt ein Beteiligungsquorum von 40% und ein Entscheidungsquorum von mindestens 50% der gültig abgegebenen Stimmen, auch kommen alle anderen Bestimmungen zur aufhebenden Volksabstimmung zur Anwendung, soweit sie kompatibel sind.¹¹⁷

4. *Petitionsrecht*

Derzeit besteht keine Regelung für ein Petitionsrecht an den Südtiroler Landtag.

112 Art 15 Abs 5 bzw 6 LG Nr 11/2005.

113 Siehe Beiblatt Nr 1 zum ABReg Nr 36 vom 1.9.2009. Dazu Gögele, Weg 172 f.

114 Siehe zu den Ergebnissen unter <buergernetz.bz.it.de>.

115 Art 16 Abs 1 LG Nr 11/2005. Auch der Rat der Gemeinden ist antragsberechtigt: Art 7 Abs 4 LG Nr 4/2010.

116 Art 16 Abs 3 LG Nr 11/2005.

117 Art 16 Abs 2 LG Nr 11/2005.

5. Minderheitenschutz und direkte Demokratie

Instrumente der direkten Demokratie bedeuten, dass die Mehrheit über öffentliche Angelegenheiten entscheidet. Mehrheitsentscheidungen stehen jedoch mit dem Schutz sprachlicher Minderheiten in einem eindeutigen Spannungsverhältnis,¹¹⁸ da Minderheitenschutz nach Garantiemechanismen für die zu schützenden Minderheiten, die zahlenmäßig niemals eine für sie nachteilige Entscheidung vermeiden könnten, verlangt. Während derartige Garantiemechanismen im System der repräsentativen Demokratie relativ einfach verwirklicht werden können, gestaltet sich dies in Zusammenhang mit direktdemokratischen Elementen schwieriger.

Das Autonomiestatut dient, in Ausführung völkerrechtlicher Verpflichtungen Italiens, dem Schutz der deutschen und der ladinischen Minderheit, der in Südtirol auch durch das Prinzip der Gleichberechtigung der Sprachgruppen verwirklicht wird. Dem folgend, sind eine Reihe von Mechanismen vorgesehen, die dem Minderheiten- und Sprachgruppenschutz im System der repräsentativen Demokratie dienen, zB die Möglichkeit für die Vertreter einer Sprachgruppe, eine gesetzliche Regelung direkt vor dem Verfassungsgerichtshof anzufragen, wenn sie die Gleichheit der Rechte der Bürger zwischen den Sprachgruppen oder die ethnischen und kulturellen Charakteristika ihrer Sprachgruppe verletzt sehen (Art 56 Autonomiestatut).

Dem Ziel des Minderheitenschutzes entsprechend, schließen die regionalen gesetzlichen Regelungen sowohl auf regionaler als auch auf Gemeindeebene aus, dass Fragen, die sich auf die Sprachgruppen beziehen, Gegenstand von Volksabstimmungen sein können, ebenso sind zB niedriger angesetzte Unterstützungsquoten für die Ladinier vorgesehen.¹¹⁹ Das LG Nr 11/2011 enthält zwar keine einschlägigen Regelungen, trotzdem wird bei der Überprüfung der Zulässigkeit der Anträge in seinem Rahmen bzw bei einer allfälligen Neuregelung der Instrumente der direkten Demokratie die Vereinbarkeit mit dem auf Verfassungsebene verankerten und völkerrechtlich gebotenen Minderheitenschutz zu stellen sein.

118 Siehe dazu *Alber/Palermo*, *Democrazia diretta e diritti delle minoranze: due concetti inconciliabili?*, in: Pallaver (Hg), *Politika* 10. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2010) 223 (223 f). Vgl auch *Lausch*, *Demokratie* 192.

119 Siehe dazu unter III.A und III.B, aber auch Art 5 LG Trentino Nr 3 vom 5.3.2003 (Beiblatt Nr 1 zu ABIReg Nr 10 vom 11.3.2003), der an Stelle von 8.000 Unterschriften nur 1.500 Unterschriften für eine einführende Volksabstimmung verlangt.

V. Aktuelle Entwicklungen

A) Statutarisches Referendum von 2014

2014 fand erstmals eine Landesvolksabstimmung gemäß Art 47 Abs 5 Autonomiestatut zu einem statutarischen Gesetz statt.¹²⁰ Der Südtiroler Landtag hatte 2013 eine Neuregelung der Bürgerbeteiligung lediglich mit absoluter Mehrheit beschlossen.¹²¹ Hauptkritikpunkte waren ua die deutliche Erschwerung der Beantragung von aufhebenden Volksabstimmungen.¹²² 65,3% der gültig abgegebenen Stimmen¹²³ sprachen sich gegen ein Inkrafttreten aus. Diese breite Ablehnung der gesetzlichen Neuregelung führte dazu, dass auf Initiative der 1. Gesetzgebungskommission ein Prozess zu einer breit angelegten Diskussion in der Zivilgesellschaft zum Thema Demokratie in Gang gesetzt wurde, bevor neuerlich eine Regelung verabschiedet wird.¹²⁴ Dieser Prozess wurde im April 2015 abgeschlossen und soll als Grundlage für die Ausarbeitung eines neuen Gesetzentwurfes dienen, von dem wohl eine wesentliche Erweiterung des Spektrums direkt-demokratischer und auch partizipativer Elemente auch auf Landesebene zu erwarten ist.¹²⁵

B) „Autonomiekonvent“ 2015

Gemäß Art 103 Abs 2 Autonomiestatut kann die Initiative zur Änderung des Statuts und somit zum Anstoß des entsprechenden Verfassungsgesetzgebungsverfahrens auch durch einen Beschluss des Regionalrats auf der Grundlage eines gleichlautenden Vorschlags der beiden

120 Das Referendum wurde auf der Grundlage der Anträge von zwei Gruppen von Landtagsabgeordneten abgehalten, siehe DLH Nr 310/2.1 vom 18.11.2013 (ABlReg Nr 48 vom 26.11.2013), im Vorfeld war der Antrag eines Promotorenkomitees auf Grund einer fehlerhaften Unterschriftensammlung für unzulässig erklärt worden, siehe das Schreiben der Kommission für die Abwicklung der Volksabstimmungen, abrufbar unter <dirdemdi.org/images/de/pdf/Erklärung_Richterkommission.pdf>.

121 Der Landesgesetzestext wurde gemäß Art 1 Abs 2 LG Nr 10/2002 im Beiblatt Nr 3 zu ABlReg Nr 26 vom 25.6.2013 veröffentlicht.

122 Die Initiative für Direkte Demokratie war einer der stärksten Kritiker, siehe zu den Argumenten gegen die Neuregelung unter <dirdemdi.org>.

123 Die Wahlbeteiligung lag bei 26,4%, die Daten sind abrufbar unter <buergernetz.bz.it/>.

124 Siehe dazu die Pressemitteilung des 1. Gesetzgebungsausschusses vom 10.6.2014, abrufbar unter <landtag-bz.org/de>.

125 Siehe Pressemitteilung des Landtags vom 14.4.2015, abrufbar unter <landtag-bz.org/de>.

Landtage ergriffen werden. Das LG Nr 3 vom 23. April 2015¹²⁶ setzt einen Konvent für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol mit dem Ziel ein, die „umfassende Beteiligung der Bürgergesellschaft Südtirols bei der Überarbeitung des Autonomiestatuts zu garantieren“. ¹²⁷ Als Ergebnis soll dem Südtiroler Landtag ein Gesetzesentwurf samt Begleitbericht sowohl hinsichtlich der institutionellen Anpassungen als auch der nötigen Ergänzungen des Autonomiestatuts vorgelegt werden. ¹²⁸

Der Konvent besteht aus 33 Mitgliedern und wird vom Landtag eingesetzt. Acht Mitglieder sind Vertreter der Bürgergesellschaft und werden aus einem eigenen „Forum“ der 100 gewählt, welches sich aus Personen zusammensetzt, die aus all jenen, mindestens 16 Jahre alten und in Südtirol ansässigen Personen ausgewählt werden, die sich eigens registrieren lassen. ¹²⁹ Die anderen Mitglieder werden aus Vorschlägen des Rats der Gemeinden (vier), der repräsentativsten Unternehmerverbände und Gewerkschaften (je zwei) sowie aus Rechtsexperten und Rechtsexpertinnen (fünf) ausgewählt und ergänzen zwölf auf Grund von Vorschlägen der Mehrheits- bzw Minderheitsfraktionen im Landtag bestimmte Mitglieder, wobei die politische Minderheit proportional vertreten sein muss. ¹³⁰ Als weitere Vorgaben sind die verhältnismäßige Vertretung der Sprachgruppen und eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter zu gewährleisten. ¹³¹ Die Beschlussfassung hat nach dem Konsensprinzip zu erfolgen. ¹³² Begleitet werden die Arbeiten des Konvents von partizipativen Veranstaltungen, die sich an unterschiedliche Zielgruppen richten, um Ideen und Vorschläge durch die Bevölkerung einzuholen. ¹³³

Damit wird eine besondere Variante zur Entstehung der Gesetzesinitiative gemäß Art 103 Abs 2 Autonomiestatut geschaffen, in der die Erarbeitung eines Vorschlags für diese Initiative im Wege einer Partizipation der Bürgergesellschaft ein zentrales Element ist. Die Beschlussfassung über die Gesetzesinitiative obliegt allerdings nach wie vor den Landtagen bzw in der Abfolge dem Regionalrat. Folgerichtig ist

126 Beiblatt Nr 2 zum ABReg Nr 17 vom 28.4.2015.

127 Art 1 Abs 1 LG Nr 3/2015.

128 Art 1 Abs 1 iVm mit Abs 2 lit c LG Nr 3/2015.

129 Art 5 Abs 2 LG Nr 3/2015.

130 Art 2 Abs 1 lit a, b, c bzw e LG Nr 3/2015.

131 Art 2 Abs 2 bzw Art 5 Abs 2 LG Nr 3/2015.

132 Art 1 Abs 2 LG Nr 3/2015.

133 Art 5 Abs 3 LG Nr 3/2015.

ein kontinuierlicher Meinungsaustausch mit dem Trentiner Landtag vorgesehen.¹³⁴

VI. Schlussbemerkungen

Hinsichtlich der rechtlichen Formen direkter Demokratie ist in Südtirol zwischen der Landesebene und der Gemeindeebene zu unterscheiden. Gegenwärtig dominieren auf Landesebene die „klassischen“ Formen direkter Demokratie wie Volksabstimmung (aufhebend, einführend), Volksbegehren und Volksbefragung, die auf die Gesetzgebungsebene beschränkt sind. Im Bereich der Verwaltungstätigkeit sind, abgesehen von der im Rahmen von Verwaltungsverfahren vorgesehenen und durch Unionsrecht bzw staatlichen Bestimmungen vorgegebenen Bürgerbeteiligung (zB Umweltverträglichkeitsprüfung oder das Recht auf Beteiligung) keine landeseigenen einschlägigen Regelungen in Umsetzung der statutarischen Autonomie ersichtlich. Dasselbe gilt im Übrigen auch für die regionale Ebene. Auf Gemeindeebene hingegen ist eine weitaus größere Vielfalt an Formen der Bürgerbeteiligung auch partizipativer Natur feststellbar. Hier stützt der regionalgesetzliche Rechtsrahmen die Varietät der Instrumente, da er ausdrücklich von „innovativen“ Formen der Bürgerbeteiligung spricht, die eindeutig partizipativen Charakter aufweisen und auch deliberative Elemente nicht vermissen lassen.

Betrachtet man die Instrumente direkter Demokratie unter dem Aspekt euroregionaler Bürgerbeteiligung auf Landesebene, sind bei der Abhaltung paralleler Volksabstimmungen und -befragungen oder der Formulierung von Volksbegehren desselben Inhalts (ein Petitionsrecht fehlt) jedenfalls die Schranken zu beachten, die gegenwärtig etwa hinsichtlich der Zeiten der Abhaltung (nur Sonntag in einer bestimmten Zeitperiode, Verknüpfung mit der Legislaturperiode des Landtags), in Bezug auf Themenverbote (zB Steuer- und Haushaltsbestimmungen, Minderheitenschutz bzw Schutz der Sprachgruppen) oder hinsichtlich der Bindungswirkung und der Berechtigten bestehen, so dass eine sorgfältige Koordination und inhaltliche Prüfung im Vorfeld unbedingt geboten scheint. Im Zuge der zu erwartenden Überarbeitung der Landesregelungen in Südtirol sollte, neben den sich klar abzeichnenden Signalen für eine Stärkung der Bürgerbeteiligung, auch der Aspekt der Verwirklichung einer euroregionalen Bürgerbeteiligung nicht außer Acht gelassen werden.

134 Art 4 LG Nr 3/2015.

Sviluppi attuali della democrazia diretta in Trentino: nuovi modelli di partecipazione civica a livello provinciale e comunale*

Questo breve intervento è caratterizzato dalla posizione di alcuni interrogativi, che, come si vedrà anche nelle conclusioni, non sono destinati a trovare necessariamente soluzioni immediate. Si tratta, evidentemente, di seminare qualche spunto di riflessione e qualche dubbio, ma anche di formulare alcuni caveat agli architetti di possibili e nuove discipline normative.

I. Premessa: perché la “democrazia diretta”?

Il primo interrogativo è il più spontaneo: perché discutere di “democrazia diretta”?

Se volessimo restare alla *storia* del discorso politico-istituzionale italiano, una buona e rapida risposta la potremmo trovare nel famoso e intelligente contributo di Giuseppe Rensi (1871-1941), che nel lontano 1902, dall'esilio svizzero, affrontando il tema espressamente, e facendosi forte delle acutissime analisi di Gaetano Mosca (1858-1941)¹, muoveva da una constatazione apparentemente paralizzante: “Tutte le forme di governo, [...] siano esse monarchiche assolute o regimi rappresentativi, hanno questo sostanziale punto di identità: che non è mai la massa, il popolo, la comunità che governa, bensì una piccola classe la quale costituisce da sola la categoria dei governanti, mentre la massa forma la categoria dei governati”².

Il fattore che giustifica, dunque, il ricorso a modelli di decisione e di partecipazione alternativi, *aperti* e *condivisi* – in questo si può

* Questo testo riproduce integralmente, con la sola aggiunta di alcuni essenziali riferimenti bibliografici, l'intervento svolto al Convegno su “Innovazione democratica e partecipazione nell'Euregio”, tenutosi a Bolzano, Palazzo Provinciale, il 19 giugno 2015.

1 V. specialmente Mosca, Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studi storici e sociali (1884).

2 Rensi, La democrazia diretta, ed. cur. Emery (1995) 135.

riassumere il variabile e diffuso riferimento di oggi alla locuzione (non sempre corretta) di "democrazia diretta"³ – è ciò che potremmo tuttora definire come il paradosso della "forbice civica", destinata sorprendentemente ad allargarsi, o a restare quanto meno sempre aperta, anche nel contesto delle democrazie parlamentari: occorrono, cioè, antidoti forti, affinché la tendenza onnivora della "classe politica" non decreti il fallimento di ciò che lo Stato democratico intende realizzare.

È vero che è passato più di un secolo e che, nel frattempo, sono intervenuti eventi – e mutamenti – fondamentali, anche nella cornice costituzionale, e così nell'accoglimento di una nozione esplicitamente profonda della "sovranità popolare"⁴. Eppure, la quotidiana ricorrenza di alcuni perduranti fenomeni di crisi del circuito politico-rappresentativo e di una sua esiziale autoreferenzialità ci porta ancora e inevitabilmente allo stesso punto di partenza e alle medesime esigenze, o aspettative, di "riforma", sia dei poteri pubblici, sia, con essi, della *costituzione politica della società*; segno, questo, che qualcosa non ha funzionato, vuoi nelle istanze e nelle corrispondenti rappresentazioni della "rivoluzione promessa" del 1948⁵, vuoi nelle politiche che hanno animato lo sviluppo dell'esperienza repubblicana.

Che cosa, quindi, non ha funzionato?

Più che di singole opzioni dovremmo discutere di specifici *processi di dis-attivazione*.

Non possiamo certo affermare, ad esempio, che il ruolo dei partiti sia stato solo negativo⁶; né possiamo sostenere, allo stesso modo, che i tentativi di rendere più "oggettiva" l'amministrazione, dalle grandi riforme degli anni Novanta in poi, non abbiano comportato alcun progresso⁷.

Possiamo, viceversa, verificare la sussistenza di tre elementi convergenti:

3 Cfr. *Bobbio*, *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in: Bovero/Azé (cur), *La democrazia in nove lezioni* (2010) 56.

4 Cfr. la nota e autorevole lettura di *Esposito*, *Commento all'art. 1 della Costituzione* (1948), in: *Esposito*, *La Costituzione italiana* (1954) 1 ss.

5 Mutuando la famosa espressione utilizzata da *Calamandrei*, *Cenni introduttivi alla Costituzione e ai suoi lavori*, in: *Calamandrei/Levi*, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I (1950) XXXV.

6 V. le considerazioni di *Allegretti*, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni* (2014) 105 ss.

7 *Allegretti*, *Storia* 203 ss.

A) la tendenza costante ad un approccio “ingegneristico top-down”, all’interno del quale la partecipazione, come politica pubblica, non può che essere *amministrata* in funzione di risultati preventivamente controllabili, con dis-attivazione della naturale pienezza delle potenzialità, come si dice, *gius-generative* delle dinamiche di diretta attivazione dei cittadini⁸;

B) la tendenza costante a “ontologizzare” la separazione tra politica e amministrazione, al di là del valore propriamente *esecutivo* della formulazione del rispettivo principio, con dis-attivazione della funzione neutralizzante del medesimo principio *all’interno* del dibattito rappresentativo, dominato, viceversa, da una corsa costante alla ricerca di puntuali consensi maggioritari e alla costruzione di volontà deliberatamente sottratte alla sfera della limitazione giuridica⁹;

C) la tendenza costante a radicalizzare le distanze della *forbice civica* già menzionata per mezzo di una progressiva ed estesa “giurisdizionalizzazione” del *conflitto* sui “diritti” e sui “fatti” che ne stimolano la rivendicazione, con emersione preferenziale del ruolo normativo dei principi (anche costituzionali) rispetto alle regole (innanzitutto legislative)¹⁰, e con dis-attivazione della possibile e verosimile affermazione di uno spazio compresente e circostanziato di *amministrazione di comunità*¹¹.

II. Democrazia diretta e partecipazione in Trentino: “chi fa che cosa”?

Se questo è lo stato dell’arte – l’individuazione del primo interrogativo era funzionale al rapido esaurimento di questo primo passaggio – il secondo interrogativo è parimenti spontaneo: che cosa possono fare,

8 Cfr. Rodotà, *Il diritto di avere diritti* (2012) 99.

9 Su quest’ultimo aspetto v. *Bilancia*, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in: *Bilancia et al, Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, in part. 158 ss.

10 In merito a tale processo, che ha anche un versante positivo, dal momento che mette in evidenza il ruolo a sua volta *gius-generativo* dei principi stabiliti dalla Costituzione allorché si fanno motori dell’attivazione stessa dei cittadini, v. *Bin*, *Nuovi diritti e vecchie questioni*, in: *Peres Miras/Taruel Lozano/Raffiotta (Directores), Desafios para los derechos de la persona ante el siglo XXI: Vida y Ciencia* (2013) 91 ss.

11 Ovvero, come è stato detto con riguardo al significato del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, comma 4, Cost., di *cittadinanza societaria*: v. Cons. Stato, Sez. II, Sez. II, parere 5 febbraio 2003, n. 2691/02, che con ciò ha ripreso una nozione indagata da *Donati*, *La cittadinanza societaria* (1993).

per rimediare, le autonomie speciali e, precisamente, le Province Autonome? Che cosa può fare, ancor più specificamente, la Provincia Autonoma di Trento?

La questione, evidentemente, coinvolge innanzitutto il tema delle competenze, *in primis* legislative. E questo tema, però, a sua volta, può indirizzarci quasi subito in un vicolo cieco, poiché, da un lato, saremmo indotti a cercare nello Statuto speciale uno o più titoli di legittimazione formale ad operare sulla “democrazia diretta” o sulla “partecipazione” (confinandone la portata a ciò che nella cornice statutaria quelle nozioni *vogliono già dire*), dall’altro, ci troveremmo ben presto dinanzi alla difficoltà di misurare comunque tutti i limiti di una siffatta collocazione (giacché, una volta individuata la *sedes materiae* più pertinente, sarebbe quest’ultima ad attrarre l’agenda delle iniziative percorribili, nella migliore delle ipotesi aggravando in tal modo la tendenza sopra definita sub lett. A).

Sussistono, certo, nello Statuto TAA, dei “punti d’attracco” che non vanno sottovalutati e che sono effettivamente, e almeno in parte, utilizzabili – e sono così stati evocati – anche nel contesto di una *logica di sistema*.

Di questi si possono ricordare soprattutto, per quanto riguarda il piano provinciale, le disposizioni di cui all’art. 47, comma 2, che demandano ad una legge statutaria la possibilità di determinare, fra l’altro, “la forma di governo della Provincia”, e così anche “le modalità di elezione del Consiglio provinciale, del Presidente della Provincia e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Provincia, la presentazione e l’approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Provincia, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l’esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo”. È così che è stata approvata la legge provinciale 5 marzo 2003, n. 3 (“Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali”), che si è aggiunta alla precedente legge provinciale 1 ottobre 2002, n. 13 (“Disciplina del referendum confermativo previsto dall’articolo 47 dello Statuto speciale”)¹².

12 Per un quadro schematico di questa disciplina v. al seguente indirizzo: <consiglio.provincia.tn.it/istituzione/l-autonomia/l-ordinamento-e-gli-organism-stautari/Pages/gli-istituti-di-partecipazione-popolare-in-provincia-di-Trento.aspx>.

Sul piano comunale, invece, sappiamo che la competenza è della Regione – non tanto delle singole Province Autonome – e sempre lo Statuto TAA lo ricorda all'art. 4, comma 1, n. 4), allorché prevede la potestà primaria circa la definizione dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni". A tale riguardo, pertanto, è rilevante quanto stabilito dal Capo X ("Norme sugli istituti di partecipazione e sul procedimento amministrativo") del Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei Comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige (DPRReg. 1 febbraio 2005, n. 3/L, come modificato dal DPRReg. 3 aprile 2013, n. 25), in cui si prevede (art. 67, comma 2) che gli statuti comunali regolino apposite forme di partecipazione popolare ("di consultazione ed informazione") per tutti i procedimenti concernenti l'adozione di „atti fondamentali” per il Comune e (art. 77) che gli stessi statuti disciplinino anche l'istituto del referendum popolare.

Ma occorre dire, nell'uno come nell'altro caso, che l'attivazione del potere normativo a favore della "democrazia diretta" e della "partecipazione" può essere solo *parzialmente* pertinente.

A livello della forma di governo provinciale, infatti, lo spazio disponibile concerne soltanto la fase della congiunzione, parafrasando la nota distinzione di Lorenza Carlassare, tra la rappresentanza come posizione istituzionale e la rappresentanza come rapporto¹³; una fase che, come si vedrà tra poco, non lascia margini amplissimi ad un bilanciamento realmente innovativo. Sussiste sempre, è vero, la potestà legislativa su tutto ciò che è partecipazione ai procedimenti decisionali pubblici, ma anche su questo specifico punto i margini non sono dei più ampi, né dei più facili da gestire, con il costante rischio di ricadere nel problema dell'approccio top-down o di interferire comunque con i principi generalissimi, e per nulla disponibili, con cui lo Stato ha trattato i profili poc'anzi indicati sub lett. B e C (e ciò tanto più laddove la partecipazione, come sostengono in molti, sia oggetto di un vero e proprio diritto sociale¹⁴, suscettibile di essere disciplinato nei suoi "livelli essenziali").

Questi ultimi problemi sono chiaramente riscontrabili anche sul piano degli istituti della partecipazione comunale, seppur in misura minore. Vero è, tuttavia, che, in ogni caso, lo spazio di ciò che è

13 Carlassare, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in: Zanon/Biondi (cur), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica* (2001) 21 ss.

14 Così, ad esempio, Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in: Valastro (cur), *Le regole della democrazia partecipativa* (2010) 19.

“democrazia diretta” e “partecipazione” in questo contesto è, anche per il legislatore regionale, abbastanza predefinito, potendosi invocare, ancora una volta, sia la prevalenza dei principi di matrice statale (sotto forma di norme fondamentali delle riforme economico-sociali) sia la comune dottrina – che naturalmene vale anche a livello provinciale – sulla stretta correlazione non tra partecipazione e livello degli interessi, bensì tra *partecipazione* e *funzioni* effettivamente allocate all’ente esponenziale di rispettiva afferenza (perché, tradizionalmente, le seconde assorbono la prima)¹⁵.

Chi può fare, dunque, qualcosa, sul piano provinciale, per fare sintesi di ciò che vi sarebbe bisogno di ri-attivare (v. ancora, quanto anticipato *supra*, alle lett. A, B e C) senza restare intrappolati nel “gioco” delle *strette* competenze?

Può essere opportuno, a questo punto, evidenziare un altro aspetto da tenere in considerazione.

Scegliere un’impostazione un po’ diversa, del resto, può rivelarsi funzionale specialmente nell’ottica di ipotizzare una soluzione che non sia solo trentina o alto-atesina, ma che voglia essere propriamente euroregionale e che possa, così, sposarsi con le competenze *soft* di questo nuovo “livello” di interazione tra i poteri del governo territoriale. Anche questo, dunque, è profilo da non sottovalutare. Prima di tentare una risposta, però, è utile constatare che cosa “bolle” realmente nella “pentola” delle iniziative trentine.

III. Il dibattito della comunità provinciale: “democratizzare come”?

Arriviamo così al terzo interrogativo, richiamato dal secondo, rimasto per ora inevaso. “Come” si sta proponendo, la comunità trentina, di “democratizzare” la gestione della cosa pubblica?

Il riferimento obbligato, in proposito, è il ddl di iniziativa popolare n. 328, in tema di „Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare, dell’iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale“, presentato il 19 luglio 2012, nella legislatura precedente, e quindi preso in esame dal Consiglio provinciale nel corso del 2013 e “rigettato” e

15 Tale dottrina emerge in modo molto chiaro con riguardo al tema della definizione dei requisiti di ammissibilità dei referendum locali: v., ad esempio, Cons. Stato, Sez. IV, ord. 1 ottobre 2008, n. 5067, in <giustizia-amministrativa.it>.

“rielaborato” dalla commissione competente in diverse occasioni, specie nel 2014, fino all’attuale stesura¹⁶.

Di tale ddl si è discusso molto in ambito provinciale, sia per la costante e meritevole attenzione, e sollecitazione, degli stessi promotori¹⁷ sia per la decisione, assunta dal Consiglio, di coinvolgere nel dibattito anche la Commissione di Venezia („Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto“), l’organo consultivo istituito in seno al Consiglio d’Europa con il compito di fornire ai Paesi membri assistenza qualificata anche in merito, tra l’altro, a riforme che investano le istituzioni democratiche.

La Commissione di Venezia è stata ricevuta dal Consiglio il 27 maggio 2015 e ha pubblicato il suo parere ufficiale il successivo 23 giugno¹⁸.

Il ddl – sia nella sua formulazione di base, sia nel testo per ora all’esame del Consiglio – ha due obiettivi, del tutto corrispondenti, del resto, all’esercizio delle competenze provinciali sopra segnalate e dei rispettivi margini di manovra:

- ri-attivare la “rappresentanza come rapporto”, introducendo accorgimenti volti a rendere più efficace il diritto di petizione e l’iniziativa legislativa popolare, nonché individuando figure istituzionali innovative – i ccdd. “pritàni”, scelti tra gli elettori del Consiglio in apposite liste – cui affidare il ruolo di “cane da guardia” e “stimolo” degli organi del governo provinciale; ma anche prevedendo la possibilità di consultazioni referendarie senza quorum strutturale e finalizzate a “condizionare” variamente sia l’attività di indirizzo politico-amministrativo e di programmazione generale della Provincia, sia quella legislativa e amministrativa *tout court*;
- instillare in via trasversale nel *modus procedendi* dell’amministrazione provinciale un metodo aperto e trasparente (nelle forme del

16 Il testo del ddl, così come “licenziato” dalla commissione competente, è consultabile al seguente indirizzo: <consiglio.provincia.tn.it/doc/IDAP_400815.pdf?zid=2e1e574e-1936-45d5-9e1a-6858e4293191>.

17 Che testimonia il radicamento progressivo, sul territorio, di una sede di discussione per nulla episodica: v. il relativo sito, sempre aggiornato, al seguente indirizzo: <http://piudemocraziaintrentino.org/>. Ma v. anche il testo di Michelotto, *Democrazia dei cittadini* (2010), *terminus a quo* di un dibattito locale che continua tuttora ad alimentarsi: <paolomichelotto.it/blog>.

18 Il testo dell’*opinion* della Commissione è già disponibile al seguente indirizzo: <[venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)009-e](http://venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)009-e)>; gli originari promotori del ddl avevano presentato, dinanzi alla Commissione, un proprio Memorandum: <democraziadirettatrento.files.wordpress.com/2015/05/memorandum-for-the-venic.pdf>.

“dibattito pubblico”¹⁹⁾ per l’assunzione di decisioni definite come „di grande impatto” dal punto di vista sociale, economico, territoriale e ambientale.

L’articolato è, complessivamente, di grande interesse, e senz’altro la *ratio* che ne ispira i contenuti, pur rischiando di incorrere sempre nella tendenza sopra definita sub lett. A, si pone nella direzione di fronteggiare con forza le tendenze rappresentate sub lett. B e C, e dimostra di voler assimilare per larghi tratti, e quanto meno in via di principio, l’insegnamento che altre esperienze partecipative, anche sul piano regionale, hanno da tempo accolto²⁰, ossia la necessità che molti degli snodi di pratica e concreta “accensione” delle occasioni di “democrazia diretta” siano filtrate, a monte, dalle valutazioni di uno specifico organismo neutrale e, a valle, dal puntuale esercizio del dovere di motivazione degli organi chiamati per legge ad assumere ogni decisione finale.

Quali possono esserne i punti deboli?

Per certi versi, potremmo riassumere una prima serie di rilievi (dalla materiale disciplina sui “prytani” e sulle loro *ampie* prerogative²¹ alla complessiva definizione dell’“arcipelago”, davvero assai *diffuso*, delle tante consultazioni referendarie; dall’individuazione assai indefinita dei presupposti per l’attivazione di alcuni istituti²² all’assenza di qualsiasi prospettiva dichiaratamente, e ragionevolmente, “sperimentale”) con un monito che si vuole attribuito alla sagacia di Talleyrand: „surtout, Messieurs, point de zèle!”.

19 Su questo istituto, di derivazione francese, v. *Della Morte*, Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi (2012) 115 ss.

20 Si tratta soprattutto dell’esperienza ben nota della Regione Toscana (ll.rr. nn. 69/2007 e 46/2013), su cui v. *Ciancaglini*, La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007, in <osservatoriosullefonti.it>, n. 3/2008, nonché *Ciancaglini*, Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013, in <osservatoriosullefonti.it>, n. 1/2014. V. anche *Florida*, Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: riflessioni sull’esperienza toscana, in: Alber/Trettel (cur), Partecipazione e democrazia partecipativa nell’Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: riflessioni ed esempi (2015) 67 ss. Per una panoramica sulla legislazione regionale italiana in tema di partecipazione v. *Aru/Deffenu*, Partecipazione a livello regionale, in: Morelli/Trucco (cur), Diritti e autonomie territoriali (2014) 40 ss.

21 Sulla quale, ad esempio, la stessa Commissione di Venezia si è espressa criticamente. V. l’*opinione* cit. supra a nt. 18, in part. al punto 32: “With respect to the fact that the prytanies may deal with any kind of subject matter, and regarding their small size and their members not being democratically elected, the competence to propose a vote of no confidence – which leads to the resignation of the Provincial Government and the dissolution of the Provincial Parliament – seems clearly out of proportion, undermining the principle of separation of powers”.

22 Questo rilievo è fatto proprio, in modo trasversale, anche dalla Commissione di Venezia: v. al punto 83 dell’*opinione* cit. alla nt. precedente.

Il raccordo, di cui si diceva, tra "rappresentanza come rapporto" e "rappresentanza come posizione istituzionale" è tema delicatissimo, che va sicuramente sensibilizzato e reso operativo, ma che non può tradursi in una complessificazione troppo accentuata dell'attività degli organi del legislativo e dell'esecutivo, né può coinvolgere troppo da vicino gli ambiti dell'amministrazione attiva. Come ha notato la Commissione di Venezia, „The extension of initiatives and referendums to administrative acts in the competence of the executive is quite unusual and could give rise to several problems, including the trivialisation of direct democracy procedures“²³.

In definitiva, si stagliano sempre, sullo sfondo, le questioni concernenti le tendenze sopra menzionate sub lett. B e C: fino a che punto i nuovi istituti sono compatibili, ad esempio, con l'attuale versione del principio di separazione tra politica e amministrazione? Fino a che punto, in assenza di un intervento statale sulla tutela giurisdizionale (ammesso che sia costituzionalmente praticabile...), i nuovi istituti possono dirsi davvero capaci di assorbire utilmente le potenziali ragioni di puntuale dissenso?

Probabilmente, poi, se si volesse davvero provare a creare le condizioni culturali per una piena metabolizzazione degli effetti "tonificanti" che molte di queste misure potrebbero avere sulla discussione politico-amministrativa e sulla gestione ordinaria dei procedimenti decisionali pubblici, potrebbe essere già di per sé sufficiente agire in modo molto lieve, e così generalizzando il rafforzamento del dovere di motivazione anziché determinando rapporti stretti di causa-effetto tra voce della cittadinanza e decisione amministrativa.

Senza un approccio graduale, cioè, si correrebbe il rischio della più classica "eterogenesi dei fini", alla stregua della quale strumenti concepiti per migliorare e rendere più efficaci e condivisi i processi decisionali potrebbero tramutarsi in fonte di insospettati (ma non insospettabili) sviamenti da parte della "classe" governante. Perché, a ben vedere, il presupposto da cui muove questo ddl è un dato (la *consapevolezza* della partecipazione) che deve ancora prodursi in modo realmente afferrabile e che, forse, va incentivato e "completato", almeno in prima battuta, su di un piano ancor più afferrabile.

23 Ibidem.

IV. Le potenzialità del livello comunale: “nel più ci sta anche il meno”?

Si può, in questo modo, transitare all'esame dell'interrogativo che consente di collocare la potenziale risposta al tema del “chi può fare che cosa” all'interno di una prospettiva di più facile e immediata realizzazione, oltre che di più agevole e diffusa metabolizzazione.

Il Comune di Trento, infatti, seguendo l'esempio di quasi un centinaio di altri comuni italiani, ha recentemente approvato il testo di un regolamento „sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani”²⁴.

L'iniziativa, per l'appunto, non è isolata; è il frutto di un progetto di ampio respiro, avviato dall'associazione Labsus²⁵ e dal Comune di Bologna, e volto diffondere e “assistere” iniziative di produzione comunale di normative secondarie finalizzate a rendere immediatamente operativo il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost.²⁶ Non ci si può nascondere, peraltro, che l'intento dei promotori di questo progetto è anche quello, come si suol dire, di creare una “massa critica” tale da estendere il “contagio” al legislatore statale, spingendolo a dare una cornice unitaria ad una disciplina che si sta sviluppando a macchia di leopardo e che, tuttavia, ha già binari (o principi, per essere più precisi) decisamente omogenei.

Per ciò che interessa in questa sede, l'impostazione in esame è interessante per diversi motivi:

- la tendenza succitata sub lett. A è ridotta al minimo, poiché i contorni e i confini di ciò che può essere un “bene comune urbano” dipendono da ciò che le forze vive della comunità locale possono definire come strumentale ad un interesse generale;
- il problema delle competenze è, parimenti, ridotto all'osso, poiché lo scopo non è quello di alterare il regime giuridico dei beni, né di bypassare norme inderogabili sulla gestione di taluni processi decisionali: la finalità è creare un “patto” tra amministrazione e

24 V. la delibera del Consiglio comunale in data 18 marzo 2015; il testo del regolamento, entrato in vigore il 7 aprile 2014, è consultabile al seguente indirizzo: <comune.trento.it/Comune/Atti-e-albo-pretorio/Regolamenti/A19-Regolamento-sulla-collaborazione-tra-cittadini-ed-amministrazione-per-la-cura-e-la-rigenerazione-dei-beni-comuni-urbani>.

25 Labsus-Laboratorio per la sussidiarietà: <labsus.org>.

26 Per una completa e ragionata introduzione alla complessità dell'interpretazione del principio in esame v. Donati, Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie (2014).

cittadini per la progettazione e l'esecuzione di attività che entrambi ritengano arricchenti per i rispettivi interessi, fatto salvo il rispetto del principio di legalità;

- la proiezione è apertamente sperimentale e culturale, con l'amministrazione posta nel duplice ruolo di facilitatore e di decisore "responsabilizzato" dalle iniziative dei cittadini, senza, però, che l'iniziativa di programmazione politica sia del tutto indebolita (risultando, invece, stimolata dalla necessità di immettere nel circuito delle iniziative tutte le "utilità" a propria disposizione);
- soprattutto, però, ciò che è veramente rilevante, in definitiva, è la costruzione di una potestà normativa comunale sul punto, al di fuori dei limiti della partecipazione disegnata dalla disciplina legislativa (statale o regionale-speciale), ma dentro una concezione molto ampia dell'autonomia locale, secondo una lettura (tradizionalmente minoritaria, ma evidentemente non priva di pregio²⁷) che può nutrirsi di un riferimento forte all'art. 5 Cost. e che riconosce alle comunità territoriali, e all'autonomia sociale che la costituisce, la capacità di "auto-amministrarsi" secondo spontanee e originali declinazioni organizzative e con l'approvazione di regole idonee a conformare, sia pur parzialmente, alcune situazioni soggettive dei cittadini.

Quest'ultimo aspetto lascia intravedere che la preparazione delle necessarie riforme sul piano della forma di governo – che tuttavia, nell'area euroregionale, non sono di facile e reciproco coordinamento immediato – può avvenire in modo più diffuso mediante la condivisione di una medesima concezione dell'autonomia (normativa) comunale, finalizzata a stimolare dal basso quell'iniziativa (a sua volta autonoma) che è il primo motore di una reale consapevolezza della partecipazione, dei suoi risvolti e dei suoi limiti.

Sono i Comuni, cioè, ad essere i primi soggetti istituzionali a poter interpretare in modo virtuoso le istanze che sono sottese ad un generale processo di ri-attivazione della "democrazia diretta" e della "partecipazione", e ciò, segnatamente, mediante lo stimolo di procedimenti di *piccola progettazione locale* e di contestuale e intrinseca *alfabetizzazione della cittadinanza* alle questioni del bilanciamento degli interessi, dei costi delle iniziative, della trasparenza delle informazioni, della motivazione delle decisioni pubbliche etc.

27 In argomento v. la ricostruzione approfondita di *Romano*, Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi (2012).

Il livello di governo immediatamente superiore, nel contempo, potrebbe farsi regista della "certezza" della disciplina, dettando una normativa di cornice e incentivando la creatività delle comunità locali. Si potrebbe, sul punto, ipotizzare, in altri termini, che, quanto alle competenze provinciali, "nel più ci sta anche il meno", e che se, per l'appunto, alla Provincia è dato occuparsi di tutti i procedimenti amministrativi che rientrano nelle "politiche" di sua spettanza, non si vede la ragione per la quale proprio la Provincia, diversamente dai Comuni, che già lo fanno, non possa occuparsi, con propria legge (e non con regolamento), di dare, a maggior ragione, diretta attuazione all'art. 118, comma 4, Cost. Sempre che non si voglia sostenere che ciò che i Comuni stanno facendo sia di per sé illegittimo, perché espressivo di un'autonomia di cui essi non sarebbero titolari, e di cui non sarebbe, tuttavia, titolare, sempre a maggior ragione, neppure la Provincia (poiché neanche ad essa si dovrebbe consentire di disciplinare, fatto salvo il riparto delle consuete materie, "gli spazi vuoti" dell'ordinamento).

V. Istituzioni rappresentative tra democrazia diretta e partecipazione: una questione di "resilienza"?

In esito a questa breve rassegna sul dibattito trentino e sui temi generali che esso richiama, si può cercare di sciogliere meglio, e sinteticamente, tutti gli interrogativi posti finora, procedendo con la finale formulazione di un'ultima questione: si può dire che "democrazia diretta" e "partecipazione" possono essere veicoli efficienti per un'effettiva "resilienza" del sistema rappresentativo?

La domanda implicherebbe uno sforzo di riflessione ben più ampio di quello consentito in questa sede, anche perché essa è idonea a chiamare in campo il difficile e articolato dibattito sulla *democrazia partecipativa* e sulla *democrazia deliberativa*²⁸. Ma, facendo leva sulle osservazioni precedenti, si può comunque sostenere che la risposta non può che essere positiva.

Se proviamo a considerare i *quattro fattori* che, secondo Bernard Manin, hanno storicamente militato a favore di una perdurante conservazione della centralità del paradigma democratico rappresen-

28 Per un'introduzione alle due nozioni v. *della Porta*, *Democrazie* (2011) in part. 49 ss. e 83 ss. Cfr. anche *Allegretti*, *Democrazia partecipativa*, in: *Enc. Dir., Annali*, IV, 2011, 235 ss., nonché *Floridia*, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi* (2012).

tativo²⁹, possiamo constatare che essi sono viepiù “difesi” proprio da iniziative simili a quelle finora discusse:

- *il richiamo federatore e unificante dell'idea di rappresentanza* non vive di pure astrazioni, ma necessita di essere rivissuto e riconfermato in momenti di puntuale riaffermazione, e come tale, pertanto, deve sempre essere riconoscibile e “sanzionabile” continuativamente dalla comunità dei cittadini;
- *il carattere polivalente delle consultazioni elettorali* ne risulta parimenti rafforzato, poiché non si tratta solo di individuare *una tantum* chi governa “al posto” dei cittadini, bensì chi deve dimostrare di poter essere di volta in volta responsabile delle decisioni che gli stessi cittadini, nella loro totalità, non possono prendere, e che tuttavia devono pur sempre condividere e controllare, giacché chi governa non lo fa per una sola parte;
- *l'indeterminatezza della relazione tra rappresentanti e rappresentati* è tanto più evidenziata e “stressata”, perché è chiaro che “democrazia diretta” e “partecipazione” tendono a cortocircuitare, sia pur parzialmente, la valenza asseritamente esclusiva e totalizzante del mandato politico, e quindi a introdurre elementi di variabilità e di incertezza positive e forieri, così, di sperimentazioni tanto imprevedibili quanto potenzialmente calzanti;
- infine, *l'incompletezza del dispositivo rappresentativo* ne esce ancora conclamata, e in tale limitatezza risiede tutta la sua democraticità: poiché la forza della volontà politica non è auto-sufficiente e dev'essere, anzi, supportata dalla verifica sulla corrispondenza puntuale del consenso in ordine ai modi di collegare, nell'azione pubblica, finalità generali e specifiche modalità realizzative.

29 Cfr. Manin, *La democrazia minacciata? Resilienza delle istituzioni rappresentative*, Lectio magistralis per il conferimento della Laurea Honoris Causa (Università di Urbino “Carlo Bo”, 25 marzo 2015) (inedita).

Direkte Demokratie in Tirol, Südtirol und im Trentino

I. Einleitung und theoretischer Zugang

Demokratie ist keine Selbstverständlichkeit und ist ständig neuen Herausforderungen ausgesetzt.¹ Eine dieser Herausforderungen betrifft die klassische Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen in repräsentativen Demokratien, die häufig als unzureichend empfunden wird. Das Unbehagen kann zu Ernüchterung und Vertrauensverlust der Demokratie gegenüber führen, zu politischer Apathie, zu Antipolitik und Neopopulismus, um nur einige Stichworte in der demokratiepolitischen Debatte aufzugreifen.² All diese negativen Erscheinungen führen zu Erosionsprozessen der politischen Stabilität und der politischen Legitimation demokratischer Systeme.

Solchen Erosionsprozessen werden neue „Rezepte“ gegenübergestellt, welche die Qualität der Demokratie betreffen.³ Darunter fallen andere und ergänzende Ansätze der Partizipation im Sinne des Sozialkapitals und der damit verbundenen „civicness“,⁴ die deliberative Demokratie⁵ sowie die soziale Mobilisierung und die direkte Demokratie.⁶

Direkte Demokratie ersetzt nicht die repräsentative Demokratie, sondern ergänzt sie. Politische Parteien als Ausdruck der repräsentativen Demokratie sind für den politischen Willensbildungsprozess nach wie vor unverzichtbar, aber die direkte Demokratie nimmt am Tisch der politischen Parteien Platz und entzieht diesen das Monopol der Entscheidungsfindung. Direkte Demokratie ist ein Gegengewicht

* Für kritische Hinweise und Anregungen danken wir *Thomas Benedikter*, Bozen.

1 Vgl. *Davy/Lenzen* (Hg.), *Demokratie morgen. Überlegungen aus Wissenschaft und Politik* (2013); *Schmidt*, *Demokratietheorien*⁵ (2010).

2 Vgl. *Rosanvallon*, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia* (2006); *Serloth*, *Entpolitisierung der Politik?* (2009).

3 *Morlino*, *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes* (2012).

4 Vgl. *Putnam*, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community* (2000).

5 Vgl. *Habermas*, *Drei normative Modelle der Demokratie. Zum Begriff deliberativer Politik*, in: *Münkler* (Hg.), *Die Chancen der Freiheit* (1992) 11-24.

6 Vgl. *Verhulst/Nijeboer*, *Direkte Demokratie. Fakten, Argumente, Erfahrungen* (2007).

und dient der Gesellschaft als Spiegel, in dem sich gesellschaftliche Defizite und Mängel schneller zeigen als in den parlamentarischen Vertretungskörperschaften.

Direkte Demokratie ist ein politisches Instrument der Entscheidungsfindung und betrifft „alle durch Verfassung und weitere Rechtsvorschriften ermöglichten Verfahren, durch die die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger eines Staates, eines Bundeslandes oder einer Kommune politische Sachfragen durch Abstimmung selbst und unmittelbar entscheiden bzw auf die politische Agenda setzen“.⁷

Direkte Demokratie ist für die Qualität der Demokratie von großer Bedeutung. Sie weist als notwendige Ergänzung zu den Formen der indirekten Demokratie eine Reihe von Qualitäten auf. Sie wirkt als Motor für Reformen, als Bremse gegenüber einer Politik gegen den Bürgerwillen, sie sorgt für mehr Kompetenz für alle, ist sachbezogen, bedeutet eine direkte und verantwortungsvolle Legitimation von Entscheidungen und mehr sozialen Frieden.⁸ So gesehen sind die Leistungen der direkten Demokratie sehr umfassend. Nach Gross können Leistungen der direkten Demokratie auf individueller, gesellschaftlicher und systemischer Ebene verortet werden (siehe Tabelle 1).

⁷ Kost, *Direkte Demokratie* (2008) 10.

⁸ Vgl Benedikter, Gaspedal und Bremse. *Direkte Demokratie in Südtirol* (2015) 18-20.

Tabelle 1: Die Leistungen der Direkten Demokratie auf der individuellen, gesellschaftlichen und systemischen Ebene

Individuell	Gesellschaftlich	Strukturell, systemisch
Höhere politische Motivation	Diskussion	(Thematisch) offene und zugängliche Politik
Besseres politisches Informationsniveau	Mehr gesellschaftliches Lernen	Bessere Legitimation der Entscheidungen
Mehr politische Kommunikation	Mehr Verständigungsbe-mühungen	Geringere Kluft zwischen BürgerIn und PolitikerIn
Höhere politische Qualifikation	Mehr gemeinsame Handlungen	Mehr Transparenz bezüglich der Entscheidungsmotive
Mehr Partizipations-möglichkeiten	Bessere Machtverteilung	Starke politische Öffentlichkeit und zugänglichere Medien
Bessere politische Orientierung	Mehr gesellschaftliche Integration	Entmonopolisierung der Politik

Quelle: Gross, Das Design einer qualitativ anspruchsvollen Direkten Demokratie als Grundlage für die Bewertung weniger optimaler direktdemokratischer Verfahren (2002), <andigross.ch/bilder/design.pdf>, abgerufen am 5.8.2015.

Auf individueller Ebene kommt es zu einer Erhöhung von Motivation, Information, Qualifikation, Partizipation und politischer Orientierung. Auf gesellschaftlicher Ebene zu einem Mehr an Lernprozessen, Verständigung, Machtverteilung, zu mehr gemeinsamen Handlungen und gesellschaftlicher Integration. Auf der strukturell-systemischen Ebene kommt es zu mehr Transparenz, mehr politischer Öffentlichkeit, zur Verminderung der Kluft zwischen Bürgern und Politikern, zu einer erhöhten Legitimation der Entscheidungen und zu einer zugänglicheren Politik.⁹

Darüber hinaus lässt sich (etwa in der Schweiz) feststellen, dass es einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit der Bürger und dem Grad der Mitbestimmung gibt. Ganz entscheidend scheint das Bewusstsein zu sein, der politischen Vertretung nicht ausgeliefert zu sein, sondern als letzte Instanz jederzeit entscheidungsrelevant intervenieren zu können.¹⁰ Kritik an der direkten Demokratie,

⁹ Vgl. *Karlhofer*, Direkte Demokratie – ja, aber? Stand und Perspektiven kommunaler Bürgerbeteiligung, in: Kahl (Hg), Offen in eine gemeinsame Zukunft (2012) 143 (148).

¹⁰ *Kirchgässner/Feld/Savioz*, Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, exportfähig (1999); auch *Benedikter*, Gaspedal 67.

etwa am direkt-demokratischen Elitismus, kommt zwar auch aus be-
rufenem Munde,¹¹ die positiven Aspekte überwiegen aber bei weitem
die negativen.

II. Von der europäischen Dimension zur kommunalen Ebene: Österreich und Italien im Vergleich

Seit den 1990er Jahren hat die direkte Demokratie in den 28 Mit-
gliedsländern der EU erheblich zugenommen, wenngleich es in den
einzelnen Ländern zum Teil große Unterschiede in der Ausgestaltung
und Anwendung gibt. Anstoß dafür war die Erweiterung der EU Ende
der 1990er und Anfang der 2000er Jahre. Die Aufnahme war mit
Referenden verbunden, gleich wie auch die Ratifizierung des Vertrags
von Lissabon (2007/2009), der in einigen Ländern ein Referendum
voraussetzte. Die im EU-Grundlagenvertrag von 2009 eingeführte euro-
päische Bürgerinitiative ist als Reaktion und Korrektiv auf die zu-
nehmende EU-Skepsis und auf die Kritik der Demokratiedefizite seiner
Bürger und Bürgerinnen bei der EU-Politikgestaltung zu sehen.¹² Das
im Lissaboner Vertrag ebenfalls verankerte Prinzip der Subsidiarität hat
im europäischen Mehrebenensystem direkte Auswirkungen auf alle
europäischen Ebenen gehabt, bis hinunter auf die kommunale Ebene.

Wesentliche Impulse für die Aufwertung der direkten Partizipation
auf lokaler Ebene gingen ab 1993 vom Europarat aus.¹³ Der durch das
Ministerkomitee erfolgten Resolution über lokale Referenden, 1996
ergänzt durch eine vom Lenkungsausschuss für lokale und regionale
Demokratie ausgearbeiteten Katalog von Empfehlungen an die Mit-
gliedsländer folgte 2005 eine vom Kongress der Gemeinden und
Regionen des Europarats verabschiedete „Recommendation [...] on
public participation in local affairs and elections“. Schliesslich folgte
2007 der von der Venedig-Kommission verabschiedete „Code of Good
Practice on Referendums“¹⁴.

11 Sartori, La democrazia in trenta lezioni (2008) 24.

12 Vgl. Karlhofer, Demokratie 144. Balthasar, Die Europäische Bürgerinitiative und andere Instrumente der direkten Demokratie in Europa, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 5-46.

13 Indirekt kann als Vorläufer dazu auch die Charta der lokalen Selbstverwaltung (1988) angesehen werden, vgl. Gamper, Von der Charta der lokalen zur Charta der regionalen Selbstverwaltung? in: Alber/Zwilling (Hg), Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert (2014) 177-189.

14 Vgl. Karlhofer, Demokratie 144-145.

Direkte Demokratie erlebt in Österreich und Italien unterschiedliche Konjunkturen. Österreich gehört in einem europäischen Ländervergleich zusammen mit Frankreich, Spanien, Schweden, Norwegen und Ungarn zu den „Vorsichtigen“. Italien gehört zusammen mit Slowenien, Lettland, Irland, Dänemark, Litauen, Slowakei und den Niederlanden zu den „Demokraten“. Unangefochtene „Avantgardisten“ sind die Schweiz und Liechtenstein. Es folgen die „Ängstlichen“ (zB Großbritannien), die „Hoffnungslosen“ (Rumänien und Portugal) und die definitiven „Schlusslichter“ (Zypern und Türkei).¹⁵

In Österreich ist die Volksabstimmung nur zweimal angewandt worden (1978: Zwentendorf; 1994: EU-Beitritt). Volksbefragungen auf Bundesebene sind bislang einmal durchgeführt worden (2013: Wehrpflicht). „Zahnlose“ Volksbegehren gab es insgesamt 38 Mal.¹⁶

Sind der direkten Demokratie in Österreich durch die Verfassung sowie durch die Verfassungspraxis relativ enge Grenzen gesetzt,¹⁷ sieht die italienische Verfassung, bei aller Vorsicht der Verfassungsgebenden Versammlung, weit mehr Instrumente der direkten Demokratie auf staatlicher Ebene vor, die ab den 1970er Jahren massiv eingesetzt wurden.¹⁸ In Italien gab es von 1946 bis heute 66 abrogative Referenda,¹⁹ ein EU-Referendum (1989), ein Referendum über die Staatsform (1946 Republik oder Monarchie), sowie zwei Verfassungsreferenda (2001 Föderalismus, 2006 Staats- und Regierungssystem).²⁰

Auf Landesebene sowie auf kommunaler Ebene geht sowohl in Österreich als auch in Italien der Trend in Richtung Ausbau der direkten Demokratie. In Österreich kam es besonders in den 1970er Jahren des letzten Jahrhunderts zu einer Intensivierung der Debatte um mehr Demokratie auf Länderebene. Gesellschaftliche Transformationsprozesse mit einem angestiegenen Partizipationswillen der Bevöl-

15 Vgl *Initiative & Referendum Institute*, Amsterdam 2002, übernommen aus *Karlhofer*, Demokratie 146.

16 Vgl *Bundesministerium für Inneres*, Alle Volksbegehren der zweiten Republik, <bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/voiksbegehren/Alle_Voiksbegehren.aspx> (abgerufen am 5.8.2015). Von den 38 Volksbegehren erreichten fünf nicht die ausreichende Anzahl von Unterstützungsunterschriften für eine Behandlung im Parlament (derzeit 100.000).

17 Vgl *Karlhofer*, Demokratie 147.

18 Vgl *Caciagli/Uleri* (Hg), *Democrazie e referendum* (1995); *Barbera/Morrone*, *La repubblica dei Referendum* (2003).

19 Von den 66 Referenden erreichten nur 39 das gesetzlich vorgesehen Quorum von 50% +1 Wahlbeteiligung. Vgl *Ministero dell'Interno*, Archivio Storico delle Elezioni – Referendum, <elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F> (abgerufen am 5.8.2015).

20 Vgl *Ministero dell'Interno*, Archivio Storico delle Elezioni – Referendum, <elezionistorico.interno.it/index.php?tpel=F> (abgerufen am 5.8.2015).

kerung genauso wie ein neues Verständnis von Landesverfassungsautonomie führten in der Folge zu einem Ausbau der direkten Demokratie auf Länder- und (weit stärker noch) auf Gemeindeebene.²¹

In Italien erhielten die Regionen als Folge der politischen und institutionellen Krise zu Beginn der 1990er Jahre einen direkt-demokratischen Schub. Es kam zur Einführung der Direktwahl der Bürgermeister (1993) sowie der Präsidenten der Regionen (1995). Mit der Verfassungsreform von 2001 kam es zu einer Aufwertung der substaatlichen Einheiten, da die Gemeinden, Provinzen, Metropolen, Regionen und der Staat die Republik Italien bilden und somit untereinander verfassungsmäßig gleichgestellt sind. Im Rahmen der eigenen Landesautonomie können mit dieser Reform die Regionen eigene Statute verabschieden, in denen auch die direkt-demokratischen Instrumente im Rahmen der geltenden Verfassungsnormen zur Anwendung gebracht werden können.²² Allerdings ist die Regelung der Referenden in den Regionen bisher sehr restriktiv ausgefallen, entsprechend wenig Anwendung fanden diese Verfahren.²³ Auf kommunaler Ebene wurde die direkte Demokratie verspätet eingeführt, deren Instrumente werden in der Kritik von Experten als eher schwach eingeschätzt.²⁴

III. Instrumente der Bürgerbeteiligung in Tirol

Landesebene: Direkt-demokratische Instrumente auf Landesebene sind in Tirol die Volksbefragung, das Volksbegehren und die Volksabstimmung, wobei bei der Volksbefragung und beim Volksbegehren ein relativ niedriger Prozentsatz von Unterschriften genügt, um die

21 Vgl. *Adamer*, Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern, in: *Pernthaler* (Hg), *Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden* (1980) 37; *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in: *Neumann/Renger* (Hg), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009* (2010) 36 ff; *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hg), *Direkte Demokratie im Diskurs* (2014) 141-150.

22 La Costituzione della Repubblica Italiana, Art 114 Abs 1, <governo.it/Governo/Constituzione/2_titolo5.html> (abgerufen am 5.8.2015). Zu den (Verfassungs)Reformen und deren Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene vgl. *Woelk*, Italien: auf der ständigen Suche nach Gleichgewicht, in: *Alber/Zwilling* (Hg), *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert* (2014) 105-128.

23 Vgl. dazu *Benedikter*, La democrazia diretta nelle regioni. L'applicazione dei diritti referendari a livello regionale (2014), abrufbar unter <politix.it>.

24 Vgl. *Uleri*, Referendum in Italia: la „partecipazione“ che non piace. Introduzione elementare a forme ed esperienze, in: *Pallaver* (Hg), *Politika 10. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2010) 97-98.

jeweiligen Initiativen in Gang zu setzen. Dasselbe gilt für die Volksabstimmung über einen Gesetzesbeschluss des Landtages. Im Gegensatz dazu kann die Volksabstimmung nur als Vetoreferendum eingesetzt werden und erfordert ein bestimmtes Quorum.²⁵

Volksbefragung: Gegenstand der Volksbefragung können alle Angelegenheiten sein, die in die Zuständigkeit des Landes fallen. Die Initiative landesweit können 7.500 Stimmberechtigte ergreifen oder eine Mehrheit des Landtages. Bei einer regional eingeschränkten Initiative genügen 25% der Stimmberechtigten oder Gemeinden der Region. Das Ergebnis ist für den Landtag nicht bindend.²⁶

In der politischen Praxis werden diese direkt-demokratischen Instrumente trotz des relativ leichten Zugangs nur sehr spärlich eingesetzt. Die einzige Volksbefragung fand 1997 statt. Dabei ging es um die Frage, ob die Olympischen Winterspiele im Jahre 2006 in Innsbruck/Tirol stattfinden sollten. Das *Gentlemen's Agreement* des Landes sah vor, dass die Landeshauptstadt Innsbruck mehrheitlich dafür sein müsste, andernfalls die Volksbefragung als abgelehnt anzusehen wäre. Trotz einer landesweiten positiven Stimmung für die Durchführung der Spiele stimmte Innsbruck auf Grund der negativen Erfahrungen mit den beiden Olympischen Spielen 1964 und 1976 mehrheitlich dagegen. So verhinderte die knappe Mehrheit der Stadt Innsbruck (52,6%) die relativ große Mehrheit auf Landesebene (69%) für die Abhaltung der Winterspiele 2006.²⁷

Tabelle 2: Volksbefragung zur Bewerbung für die Winterolympiade 2006 (9.3.1997)

	Beteiligung %	Ja %	Nein %
Tirol	23,9	69,0	31,0
Tirol ohne Innsbruck	21,4	76,6	23,4
Innsbruck	35,7	47,4	52,6

Quelle: *Karlhofer, Bürgerbeteiligung* (2011) 107.

Volksbegehren: Gegenstand des Volksbegehrens sind Anträge auf Erlassung, Änderung oder Aufhebung von Landesgesetzen. Die Initia-

25 Zu den rechtlichen Ausgestaltungen der direkt-demokratischen Instrumente in Tirol vgl den Beitrag von *Anna Camper* in diesem Band.

26 Eine klare und übersichtliche Aufschlüsselung findet sich auch in *Karlhofer, Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Tirol*, in: derselbe/Pallaver (Hg), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2012 (2011)* 102-103.

27 Vgl *Karlhofer, Bürgerbeteiligung* 106-107.

tive steht den Bürgern mit 750 Unterschriften oder den Gemeinden zu. Die Eintragungsfrist beträgt eine Woche. Bei 7.500 Stimmberechtigten (was etwa 1,4% aller Stimmberechtigten entspricht) oder 40 Gemeinden (allerdings ohne Innsbruck) oder auf Initiative der Landeshauptstadt Innsbruck ist ein Volksbegehren erfolgreich. Die Landesregierung ist unter diesen Umständen verpflichtet, das Ergebnis dem Landtag vorzulegen. Ein Gesetzesbeschluss, der auf einem Volksbegehren beruht, kann durch eine Volksabstimmung abgelehnt werden.²⁸

Bislang gab es in Tirol nur 2008 und 2009 ein Volksbegehren. Das erste war von der KPÖ und ihrem Gewerkschaftsflügel initiiert worden. „FairSorgen“ wandte sich gegen die Regressbestimmungen bei der Tiroler Grundsicherung und erreichte von den 7.500 erforderlichen Unterschriften, um im Landtag behandelt zu werden, nur 2.101. Im Jahre 2009 sollte auf Initiative eines SPÖ-Nationalratsabgeordneten, der dann von der Tiroler Landespartei unter dem Motto „Demokratie-Volksbegehren Tirol“ unterstützt wurde, auf kommunaler Ebene eine verbindliche Volksabstimmung eingeführt werden. Auch dieses Volksbegehren scheiterte mit 3.086 Unterstützungsunterschriften am Quorum.²⁹

Tabelle 3: Landesweite Volksbegehren

Jahr	Bezeichnung	Stimmbe- rechtigte	Gültige Unterstützungs- unterschriften	
			absolut	in %
2008	FairSorgen	520.710	2.101	0,4
2009	Mehr Mitsprache der Tiroler Bevöl- kerung in ihrer Heimatgemeinde	523.008	3.086	0,6

Quelle: *Karlhofer*, Bürgerbeteiligung 107.

Die relativ geringe Nutzung der direkten Demokratie auf Landesebene begründet *Poier* damit, dass die „den Bundesländern zukommenden Kompetenzen des eigenen Wirkungsbereichs, auf den die Instrumente der sachunmittelbaren Demokratie im Wesentlichen beschränkt sind, für die Bürgerinnen und Bürger zu unbedeutend und

²⁸ *Karlhofer*, Bürgerbeteiligung 102.

²⁹ *Karlhofer*, Bürgerbeteiligung 107.

uninteressant sind, um ein höheres Interesse an einer unmittelbaren Beteiligung zu wecken.³⁰

Volksabstimmungen gab es bislang in Tirol noch keine. Gegenstand ist ein Gesetzesbeschluss vor seinem Inkrafttreten. Die Initiative können 7.500 Stimmberechtigte ergreifen oder eine Mehrheit des Landtages oder 40 Gemeinden. Bei einer Beteiligung von mehr als 50% der Stimmberechtigten und einer Mehrheit der Nein-Stimmen ist der Gesetzesbeschluss abgelehnt worden.³¹

Gemeindeebene: Der auf Landesebene bedauerte beschränkte Kompetenzbereich ist auf Gemeindeebene noch geringer. Mit Ausnahme von Innsbruck als einer Stadt mit eigenem Statut, gibt es auf kommunaler Ebene mit der Volksbefragung außerdem nur ein einziges, direkt-demokratisches Instrument. Dabei kann die Initiative von politischen Organen (*top down*) oder von den Bürgern (*bottom up*) ausgehen.

Die Anzahl der Volksbefragungen ist im Vergleich zu den direkt-demokratischen Initiativen auf Landesebene bedeutend höher. Das hängt mit der Unmittelbarkeit der Gemeindeebene zusammen und der damit einhergehenden direkten Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger. Aber die oft höhere emotionale Auseinandersetzung auf kommunaler Ebene hängt nicht nur mit den Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern eines Projekts zusammen, sondern mitunter auch mit Kontroversen zwischen Gemeindeorganen, wenn sich etwa der Bürgermeister auf keine Mehrheit im Gemeinderat stützen kann.³²

Tabelle 4: Volksbefragungen auf Gemeindeebene (ohne Innsbruck)

Jahr	Gemeinde	Thema	Beteiligung %	Ja %	Nein %
1987	Kals	Bau des Dorfertal-kraftwerks			
1998	Stanzach	Errichtung Landschaftsteich	75	55,9	44,1
1998	Heiterwang	Bau einer Umfahrung	61,1	74,8	25,2
1999	Roppen	Bau eines Klein-kraftwerks	87,4	38,4	61,6

30 Poier, Sachunmittelbare Demokratie 48.

31 Vgl. Karlsrufer, Bürgerbeteiligung 102.

32 Karlsrufer, Bürgerbeteiligung 109-111.

2001	Heinfels	Bau einer neuen Kirche	71,6	65,8	34,2
2002	Telfs	Bau eines Golfplatzes	36,6	17,9	82,1
2002	Imst	Bau eines Golfplatzes	47,5	36,1	63,9
2003	Fügen	Bau Biomasseheizkraftwerk	59,8	40,9	59,
2003	Neustift i. St.	Bau eines Golfplatzes	57,6	40,6	59,4
2003	Schwendau	Zusammenschluss mit Hippach	57,2	47,3	52,7
2004	Haiming	Verkauf Grund für Tschirgantunnel	30,0	16,0	84,0
2004	Kufstein	Erhaltung der Spitalskirche	11,8	84,9	15,1
2005	Wilder- mieming	Neubau Gemeindezentrum	66,8	35,9	64,8
2005	Eben am Achensee	Bau eines Pflegezentrums	54,0	65,0	35,0
2006	Wörgl	Tempo 40 statt 30km/h	20,5	79,4	20,6
2006	Stumm	Errichtung Supermarkt	28,9	68,7	31,3
2007	Westendorf	Bau einer Hotelanlage	59,8	58,5	41,5
2007	Zirl	Errichtung Hochhaus (Tower)	26,8	77,0	23,0
2008	Radfeld	Errichtung Steinbruch	46,6	17,5	82,5
2009	Lienz	Errichtung Einkaufszentrum	50,7	47,3	52,7
2009	Niederndorf	Errichtung Steinbruch	57,8	44,1	55,9
2009	Kematen	Bau eines Gewerbegebietes	48,6	55,8	44,2
2011	Neustift i. St.	Wasserableitung für Kraftwerk	46,9	85,0	15,0
2011	Neustift i. St.	Neues Schulzentrum	50,1	36,7	63,3
2012	Virgen	Bau Wasserkraftwerk	73,9	72,4	27,6
2012	St. Jakob in Haus	Errichtung eines Jakobskreuzes	63,2	67,9	32,1

2013	Wildschönau	Keine Verlegung des Gemeindeamtes	70,9	69,4	30,6
2014	Mayrhofen	Bau von Brücken und Verbindungsstraße	40,5	43,9	56,1

Quelle: *Karlhofer*, Bürgerbeteiligung 110 sowie schriftliche Auskunft Amt der Tiroler Landesregierung, Abteilung Gemeinden (*Mag. Hana Fific*), 9.6.2015.

Die Themen der bislang 28 durchgeführten Abstimmungen betreffen vor allem Bauvorhaben, aber auch den Tourismus, Energie, Verkehr, Landwirtschaft, institutionelle sowie Umweltfragen. In der Regel ging es immer um lokale, seltener um regionale oder gar überregionale Fragen. Die erste Abstimmung außerhalb Innsbrucks wurde 1987 durchgeführt. In den 1990er Jahren gab es insgesamt nur drei Abstimmungen, die sich im Jahrzehnt darauf (2001 – 2010) auf 18 steigerten, seit 2011 sind weitere sechs Abstimmungen durchgeführt worden. In der Regel ist es durchschnittlich zu zwei Abstimmungen pro Jahr gekommen, an sechs Jahren gab es nur eine, in den Jahren 2003 und 2009 gab es drei Abstimmungen. Nur in der Gemeinde Neustift i.St. ist es bislang zu drei Abstimmungen gekommen.

Es gibt keinen relevanten Unterschied zwischen Klein(st)gemeinden und größeren Gemeinden. Die Abstimmungsbeteiligung betrug im Durchschnitt 56,2% bei einer großen Streuung zwischen 12 und 87%. In 17 Fällen lag die Wahlbeteiligung über 50%. Davon lag diese nur einmal über 80%, viermal über 70% und über 60%, achtmal über 50%. Die Hälfte der Volksbefragungen wurde angenommen.

Nicht immer werden initiierte Volksbefragungen auch durchgeführt. Einige Beispiele dazu:

In der Stadtgemeinde Wörgl hat im Jahre 2015 der Gemeinderat die Durchführung der angesetzten Volksbefragung über den Ankauf des „Badl Areals“ nachträglich wieder ausgesetzt. Dasselbe erfolgte in Ried im Oberinntal, bei der es 2010 um die Frage der Verhinderung des Gemeinschaftskraftwerks Inn ging.³³

Anders in Gries am Brenner: Bei der „Bürgerbefragung“ zum Asylantenheim handelte es sich nicht um eine Volksbefragung im Sinn der §§ 61 ff der Tiroler Gemeindeordnung 2001. Auf einem seitens des Bürgermeisters zugeschickten Stimmzettel sollten die Wahlberech-

33 Schreiben des Amtes der Tiroler Landesregierung, Abteilung Gemeinden (*Mag. Hana Fific*), 9.6.2015.

tigten am Stimmzettel ankreuzen, wie viele Flüchtlinge im Dorf nach ihrer Meinung Unterkunft finden sollten.³⁴

Innsbruck: Tirols Landeshauptstadt ist eine der 15 in Österreich bestehenden Statutarstädte, die sich von den übrigen Gemeinden Tirols durch ein eigenes, landesgesetzlich erlassenes Stadtrecht unterscheidet. Das Statut kennt die Bürgerinitiative und die Volksbefragung.

Gegenstand der Bürgerinitiative können Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs sein. Die Initiative kann von den Bürgern mit einer Mindestzahl von 200 Unterschriften eingeleitet werden. Die Eintragungsfrist dauert vier Wochen. Die Initiative ist bei Unterstützung durch mindestens 2000 Stimmberechtigten erfolgreich. Ab 2000 Unterschriften gibt es eine verpflichtende Bürgerabstimmung. Wenn mehr als 50% der Stimmberechtigten dem Anliegen der Initiative zustimmen, ist das Ergebnis für den Gemeinderat bindend.

Gegenstand der Volksbefragung sind Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs, wobei die Initiative der Gemeinderat mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit ergreift. Wenn sich mehr als 50% der Stimmberechtigten beteiligen, ist das Ergebnis für den Gemeinderat bindend.³⁵

Zu einer Volksbefragung kam es in Innsbruck bislang viermal. Mit der Befragung über die Auflassung des Flughafens agierte die Gemeinde gegenüber einer Bürgerinitiative, die zum Beteiligungsboykott aufgerufen hatte. Eindeutig war die Ablehnung einer Bewerbung für die Olympischen Winterspiele in den Jahren 2002 oder 2006. Bei einer Wahlbeteiligung von 45,2% lehnten 73,5% der Wahlbeteiligten dieses Vorhaben ab. 1997 sollten bei der landesweiten Befragung in Innsbruck nur mehr 52,6% dagegen sein. Die höchste Wahlbeteiligung hatte die Befragung über die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters im Jahre 1999. Bei knapp 70% stimmten 73% dafür. Die hohe Wahlbeteiligung lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass die Befragung mit der Landtagswahl zusammengelegt worden ist. Bis der Volkswille umgesetzt wurde, brauchte es noch längere Zeit. Die Direktwahl wurde nämlich im Zuge einer umfassenden Novelle des Stadtrechts im Jahre 2011 eingeführt, die vom Tiroler Landtag als zuständiger Instanz beschlossen wurde. 2012 kam es dann zum ersten Mal auch in Innsbruck zur Bürgermeisterdirektwahl, nachdem das Land Tirol diese bereits 1991 eingeführt und selbige 1992 erstmals

34 Daum, Wipptal bekennt sich zu Asylwerbern, in: Tiroler Tageszeitung vom 12.8. 2015.

35 Vgl Karhofer, Bürgerbeteiligung 103.

durchgeführt hatte.³⁶ Mit der Novellierung des Stadtrechts kam es auch zu einer Änderung beim Verfahren des Volksbegehrens. Ein solches war nur dann bei einer Mehrheit der Stimmberechtigten für den Gemeinderat bindend. Diese Regelung wurde dadurch geändert, dass nunmehr nur mehr die Mehrheit der abgegebenen Stimmen benötigt wird, was zu einer Herabsetzung der rechtsverbindlichen Hürde geführt hat.³⁷

Tabelle 5: Bürgerinitiativen und Volksbefragungen in Innsbruck

Jahr	Maßnahme	Thema	Beteiligung %	Ja %	Nein %
1973	Volksbefragung	Auflassung Innsbrucker Flughafen	10,6	10,4	89,6
1980	Volksbefragung	Hallenband neu statt Sanierung	9,1	16,7	83,3
1982	Bürgerinitiative	Gegen Verbauung der Peergründe	2,9	-	-
1993	Volksbefragung	Bewerbung Olympische Spiele	45,2	25,5	73,5
1999	Volksbefragung	Direktwahl des Bürgermeisters	69,2	73,0	27,0

Quelle: *Karlhofer*, Bürgerbeteiligung 108.

Neben den vier Volksbefragungen kam es 1982 zu einer Bürgerinitiative gegen die Verbauung der Peergründe, die allerdings die damals erforderliche Mindestzahl von 5.000 Unterschriften nicht erreichte und bei 2.286 Unterschriften stehen geblieben war, während 2011 mit der Novellierung des Stadtrechts die erforderliche Zahl an Unterschriften auf 2.000 herabgesetzt worden ist.

Seit 1999 hat es in Innsbruck keine Volksbefragung mehr gegeben. Zwischen 2013 und 2015 wurden drei Bürgerinitiativen gemäß Stadtrecht eingebracht, die allerdings alle ab- bzw zurückgewiesen wurden.³⁸

2013 ging es um „Studierenfreundliche Tarife im Innsbrucker Stadtverkehr.“ Die Abweisung erfolgte wegen sachlicher Unzulässigkeit, da

³⁶ *Karlhofer*, Tirol, in: derselbe/Pallaver, Gemeindewahlen in Österreich im Bundesländervergleich (2013) 140.

³⁷ Vgl *Karlhofer*, Bürgerbeteiligung 109.

³⁸ Information der Landeshauptstadt Innsbruck, Allgemeine Bezirks- und Gemeindeverwaltung (*Mag. Edith Margreiter*), 17.6.2015.

der öffentlicher Verkehr und öffentliche Einrichtungen betroffen waren. Bei der Initiative im Jahre 2015 zum Thema „Konzept für die Errichtung eines Stadtteilzentrums am Wiltener Platzl“ erfolgte die Abweisung, da die im Stadtrecht vorgesehenen Erfordernisse nicht erfüllt waren. Beim Thema „Radfreundliches Innsbruck“ vom selben Jahr kam es zur Zurückweisung, weil lediglich 160 gültige (von 251 eingebrachten) Unterschriften vorlagen.³⁹

IV. Instrumente der Bürgerbeteiligung in Südtirol

Landesebene: Direkt-demokratische Instrumente auf Landesebene sind in Südtirol das Volksbegehren, die Volksbefragung und die Volksabstimmung.

Das Institut der direkten Demokratie war in Südtirol bereits im Ersten Autonomiestatut von 1948 in Form des Volksbegehrens und der Volksabstimmung vorgesehen. Mit dem Regionalgesetz von 1957 wurde das abschaffende Referendum zur Aufhebung von Regional- und Landesgesetzen eingeführt, erst 1972 folgte die Regelung zum Volksbegehren (zusammengefasst in einem Einheitstext von 1984). Seit der Einführung im Jahre 1957 ist aber weder zu einem Regional- noch zu einem Landesgesetz ein Referendumsantrag gestellt worden. Von den Volksbegehren, die seit 1972 an den Regionalrat oder an den Landtag gerichtet wurden, schaffte es keines zum rechtsgültigen Gesetz.⁴⁰

Mit der italienischen Verfassungsreform des Jahres 2001 wurde auch das Zweite Autonomiestatut umgebaut. Dadurch ist es den beiden Provinzen Bozen und Trient ermöglicht worden, für den eigenen Wirkungsbereich die Einrichtungen der direkten Demokratie selbst zu regeln.⁴¹

Volksbegehren: Mit dem Regionalgesetz von 1957 und 1972 war das Volksbegehren bei der Bildung von Landesgesetzen eingeführt worden. Mit dem Landesgesetz 10/2002 und 11/2005 wurde das Volksbegehren neu geregelt, das bei 8.000 Unterschriften innerhalb von vier Monaten greift. Das erste Volksbegehren wurde 1995 eingeleitet. Bei

39 Freundliche Mitteilung der Landeshauptstadt Innsbruck, Allgemeine Bezirks- und Gemeindeverwaltung (Mag. Edith Margreiter), 13.8.2015.

40 Vgl. Lausch, Direkte Demokratie in Südtirols Autonomiesystem, in: Marko et al (Hg), Die Verfassung der Südtiroler Autonomie (2005) 185.

41 Zu den rechtlichen Ausgestaltungen der direkt-demokratischen Instrumente in Südtirol vgl. den Beitrag von Esther Happacher in diesem Band.

Voraussetzungen von 2.000 Unterschriften innerhalb von sechs Monaten startete ein Promotorenkomitee mit 4.600 Unterschriften zwei Volksbegehren zur gesetzeseinführenden Volksabstimmung und zur Änderung der Gemeindegesetzen durch Volksabstimmungen.⁴² Die Initiative die Gemeinden betreffend wurde vom Regionalrat abgelehnt, jene zur Volksabstimmung angenommen, aber von der römischen Zentralregierung wegen Überschreitung der regionalen Zuständigkeiten rückverwiesen.⁴³

Auf der Ebene der Region waren auf Grund des Regionalgesetzes 15/1972 sieben Volksbegehren eingereicht worden, in Südtirol waren es fünf, die alle die erforderlichen Unterschriften und alle weiteren Voraussetzungen erfüllten, sodass sie dem Gesetzgebungsverfahren des Landtages unterzogen wurden (Tabelle 6). Die beiden ersten Volksbegehren (Jagd, Behinderte) wurden 1979 bzw 1980 eingereicht, die drei weiteren (Raumordnung, Dienst- und Personalordnung, Kindergärten) wurden 1988 eingereicht. Zwei wurden abgelehnt (Jagd, Behinderte), zwei verfielen wegen des Endes der Legislaturperiode (Raumordnung, Kindergärten), eine Initiative wurde zurückgezogen, weil zum selben Thema ein Gesetzesentwurf eingereicht worden war (Dienst- und Personalordnung).

Tabelle 6: Landesweite Volksbegehren im Sinne des Regionalgesetzes 15/1972

Jahr	Thema	Initiatoren	Ergebnis
1979/1980	Verbot jeder Tätigkeit, die die Freiheit der Wildtiere einschränkt	Tierschützer und ihre Vereine	1979 eingebracht, 1980 vom Landtag abgelehnt
1980/1982	Errichtung eines Landesdienstes für erwachsene Behinderte bzw Invaliden	Personen und Organisationen der Sozialarbeit	1980 eingebracht, 1982 vom Landtag abgelehnt
1988	Rechtswirksame Grundsätze der Raumordnung	Dachverband für Natur- und Umweltschutz	1988 eingereicht, wegen Ablauf der Legislaturperiode verfallen

⁴² Vgl Benedikter, Gaspard 72.

⁴³ Vgl Gögele, Südtirols Weg zur direkten Demokratie: Die Entwicklung der gesetzlichen Regelung unter besonderer Berücksichtigung des Landesgesetzes 11/2005, in: Pallaver (Hg), Politika 10. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2010) 155; Lausch, Demokratie 187.

1988	Änderung zum Landesgesetz 6/1959 über die Dienst- und Personalordnung der Provinz Bozen	Landesorganisation der Kommunistischen Partei Italiens/PCI	1988 eingereicht, im selben Jahr nach der Vorlage eines Gesetzentwurfs der Landesregierung zum selben Thema zurückgezogen
1988	Änderung des Landesgesetzes 36/1976 zur Regelung der Kindergärten	Landesorganisation der Kommunistischen Partei Italiens/PCI	1988 eingereicht, wegen Ablauf der Legislaturperiode verfallen

Quelle: Strobl, Direkte Demokratie in Südtirol (Diplomarbeit) (2000) 76.

Die zweite Phase der Volksbegehren beginnt 1995, die sich in erster Linie mit Fragen der Bürgerbeteiligung selbst beschäftigt. Bislang wurden fünf dieser Art initiiert, das letzte im Jahre 2013, mit dem die Bürgerbeteiligung ausgeweitet werden soll.

Tabelle 7: Landesweite Volksbegehren ab 1995

Jahr	Bezeichnung	Stimm-berechtigte	Gültige Unterstützungs-unterschriften	
			eingbracht	erforderlich
1995	Volksbegehrens-entwurf zur Volks-abstimmung mit beschließendem Charakter		4.800 ⁴⁴	2.000
1995	Änderung der Gemeindesatzungen		4.500	2000
2003	Regelung der direkten Demokratie		6.383	2.000
2011	Volksbegehrens-entwurf zur direkten Demokratie		12.556	8.000
2013	Volksbegehrens-entwurf zur direkten Demokratie		17.735	8.000

Quelle: Benedikter, Gaspedal 72-73.

44 Die Anzahl der Unterschriften zu 1995 sind gerundet.

Dank der italienischen Verfassungsreform (2001) und der neuen Zuständigkeiten in Fragen der direkten Demokratie verabschiedete der Südtiroler Landtag das Gesetz 10/2002, das die vom Autonomiestatut ermöglichte Volksabstimmung (bestätigendes Referendum) über Landesgesetze zur Regierungsform regelt (Wahl des Landtages, des Landeshauptmannes, der Landesräte, Misstrauensvotum gegenüber dem Landeshauptmann, Fälle von Unwählbarkeit und Unvereinbarkeit, Instrumente der direkten Demokratie usw).⁴⁵ Damit ist eine (bestätigende oder ablehnende) Volksabstimmung über ein vom Landtag beschlossenes Regierungsformgesetz noch vor dessen Inkrafttreten möglich. Voraussetzung ist bei Verabschiedung des Gesetzes durch eine absolute Mehrheit innerhalb von drei Monaten nach ihrer Kundmachung der Antrag von einem Fünftel der Wahlberechtigten oder von einem Fünftel der Landtagsmitglieder. Bei Verabschiedung durch eine Zwei-Drittel-Mehrheit wird ein Antrag auf Volksabstimmung durch ein Fünftel der Wahlberechtigten erforderlich, Beteiligungsquorum ist nicht vorgesehen.⁴⁶

Die „Initiative für mehr Demokratie“⁴⁷ reichte 2003 mit 6.383 Unterschriften den Volksbegehrensgesetzentwurf „Direkte Demokratie – Anregungsrechte, Befragungsrechte, Stimmrechte“ beim Landtag ein. Das Volksbegehren wurde mit anderen Gesetzesentwürfen zur direkten Demokratie abgelehnt, jener der Südtiroler Volkspartei (SVP) vom Landtag angenommen, der als Landesgesetz 11/2005 „Volksbegehren und Volksabstimmung“ verabschiedet wurde.

Das Gesetz sieht vor, dass für die Einreichung eines Volksbegehrens 8.000 Unterschriften (bis dahin 2.000 Unterschriften) innerhalb von vier Monaten notwendig sind. Der an den Landtag gerichtete Vorschlag für ein Landesgesetz wird im Landtag unverbindlich behandelt.

Unter dem Eindruck des Ergebnisses der Volksabstimmung von 2009, brachte die Initiative für mehr Demokratie mit 12.600 Unterschriften im Jahre 2011 ein Volksbegehren ein, womit eine Behandlung im Landtag erreicht wurde.⁴⁸ Der Vorschlag der Initiative, eine Volksbefragung zu beiden Alternativvorlagen, jene der Initiative und jene

45 Vgl. *Benedikter*, *Gaspedal*, 72.

46 *Gögele*, *Südtirols Weg* 158.

47 <dirdemdi.org/index.php/de/>. Die Initiative für mehr Demokratie wurde im Jahr 1995 gegründet.

48 Vgl. *Lausch/Pallaver*, *Direkte Demokratie in Südtirol zwischen Defiziten und ethnischer Logik*, in: *Karlhofer/Pallaver* (Hg), *Politik in Tirol. Jahrbuch 2012* (2011) 123-125.

der SVP, abzuhalten, wurde vom Landtag abgelehnt. Vielmehr verabschiedete der Landtag am 6. Juni 2013 ein im Alleingang der SVP eingebrachtes Reformgesetz zur „Bürgerbeteiligung in Südtirol“ (Landesgesetz vom 6. Juni 2013). Zu diesem Landesgesetz ergriffen sowohl die Mehrheit des Landtags als auch die Initiative für mehr Demokratie das vom Landesgesetz Nr 10/2002 vorgesehene bestätigende Referendum. Gleichzeitig sammelte die Initiative Unterschriften für das vierte landesweite Volksbegehren an den Landtag zur Neuregelung der direkten Demokratie auf Landesebene.

Das von der Initiative für mehr Demokratie mit 18.000 Unterschriften zeitgleich mit dem Referendumsantrag eingebrachte Volksbegehren zur Neuregelung der direkten Demokratie wurde im Februar 2015 erneut abgelehnt.⁴⁹

Auf der Grundlage dieser Erfahrungen initiierte der Landtag im Herbst 2014 einen „Bürgerdialog“. In Bürgerversammlungen und Workshops mit rund 80 Vertretern von Vereinen und Verbänden wurden Meinungen zur Erstellung eines neuen Gesetzes diskutiert. Für Herbst 2015 ist die Vorlage eines neuen Landesgesetzes geplant.⁵⁰

Volksabstimmung: Mit dem Landesgesetz 11/2005 wurde eine (vollständige oder teilweise) aufhebende Volksabstimmung sowie eine gesetzeseinführende Volksabstimmung zu Landesgesetzen eingeführt. Voraussetzung dafür sind 13.000 Unterschriften innerhalb von vier Monaten bei einem notwendigen Beteiligungsquorum von 40%. In beiden Fällen inhaltlich ausgeschlossen sind Steuer- und Haushaltsgesetze, die Regelung der finanziellen Zuwendungen an das Personal und die Organe des Landes sowie Bestimmungen, die die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen betreffen.⁵¹

Für die „Initiative für mehr Demokratie“ gingen diese Regelungen zu wenig weit und wurden als zu restriktiv angesehen, besonders, was das Beteiligungsquorum betrifft. Dieser Kritik schlossen sich alle deutschen Oppositionsparteien sowie die Grünen/Verdi/Verc an. Die Initiative für mehr Demokratie und die Union für Südtirol kündigten

49 Vgl Benedikter, Gaspedal 73.

50 Vgl 1. Gesetzgebungsausschuss des Südtiroler Landtags (Hg), Hin zu einem neuen Gesetz zur direkten Demokratie (2015). Dieser vom Landtag initiierte „Bürgerdialog“ stellt zwar ein Novum in der Bürgerbeteiligung an Gesetzgebungsprozessen dar, ist aber in Verlauf und Ergebnis wiederum kritisch zu sehen. Vgl dazu die Einschätzung eines Teilnehmers: Benedikter, Ein Experiment deliberativer Bürgerbeteiligung an der Landesgesetzgebung (2015), abrufbar unter <politix.it>.

51 Vgl Lausch/Pallaver, Demokratie 119.

Initiativen an, mit denen die Voraussetzungen für die Anwendung der direkten Demokratie verbessert werden sollten.⁵²

Die Initiative für mehr Demokratie, die Union für Südtirol und der Dachverband für Natur- und Umweltschutz strengten ab 2007 ein neues Volksbegehren an. Die fünf Gesetzesinitiativen betrafen: 1. Wohnbauförderung und der Vorrang der einheimischen Bevölkerung; 2. Stopp Ausverkauf der Heimat-Regelung der Freizeitwohnsitze; 3. Neuregelung von Volksbegehren und Volksabstimmungen über Großprojekte (alle Union für Südtirol); Neuregelung zur direkten Demokratie (Initiative für mehr Demokratie); Verminderung des Flugverkehrs (Dachverband für Natur- und Umweltschutz).

Tabelle 8: Volksbefragungen und Volksabstimmungen auf Gemeindeebene

Jahr	Thema bzw Gesetz	Wahlbeteiligung %	Ja %	Nein %
2005	Wohnbauförderung – Vorrang der einheimischen Bevölkerung	37,9	82,6	17,4
	Stopp dem Ausverkauf der Heimat – Änderung des Landesraumordnungsgesetzes – Regelung für Freizeitwohnsitze	37,9	80,9	19,1
	Die einführende, abschaffende, beratende oder bestätigende Volksabstimmung, das Volksbegehren, Volksabstimmung über Großprojekte	37,8	71,7	28,3
	Landesgesetzentwurf zur Direkten Demokratie – Anregungsrechte Befragungsrechte Stimmrechte	38,1	83,2	16,8
	Landesgesetz zur Verminderung des Flugverkehrs	38,2	81,0	19,0

52 Gögele, Südtirols Weg 163-167. Eine Anmerkung: Man müsste an und für sich zwischen zwei Vorgängen unterscheiden: zum einen das reine Volksbegehren (Art 2, LG Nr 11/2005), über welches nur der Landtag befindet und kein Anspruch auf Volksabstimmung entsteht. Zum anderen der Antrag auf Volksabstimmung gemäß Art 6 des LG Nr 11/2005, der manchmal als Volksbegehren bezeichnet wird. Die Initiative für mehr Demokratie hat 2003 ein Volksbegehren gestellt, 2007 einen Antrag auf Volksabstimmung, 2010 einen neuen Antrag auf Volksabstimmung (der von der Richterkommission 2011 für nicht zulässig erklärt worden ist), 2013 einen Antrag auf Referendum gemäß LG Nr. 10/2002 und zeitgleich ein Volksbegehren gemäß Art 2 des LG Nr 11/2005 (weil ein neuer Antrag auf Volksabstimmung rechtlich kaum eine Chance gehabt hätte).

2014	Landesgesetz 6. Juni 2013 „Bürgerbeteiligung in Südtirol“	26,4	34,7	65,3
-------------	--	------	------	------

Quelle: Südtiroler Bürgernetz⁵³

2009 kam es zur ersten landesweiten (gesetzeseinführenden) Volksabstimmung bei einer Wahlbeteiligung von rund 38%, womit das Beteiligungsquorum von 40% nicht erreicht wurde und die Initiativen dadurch hinfällig waren, obgleich sich bei allen fünf Fragen rund 80% für die Annahme der Vorlagen ausgesprochen hatten.⁵⁴ Gründe für das Scheitern waren unter anderem die „Waffenungleichheit“ bei der politischen Kommunikation zu den Fragestellungen, vor allem aber, dass die italienischsprachigen Südtiroler der Abstimmung signifikant fern blieben. In der Wahrnehmung der italienischen Bevölkerung betraf diese Abstimmung lediglich die deutschsprachige Bevölkerung. Noch schwerer wog, dass die Befürchtung bestand, von der deutschsprachigen Bevölkerung über die direkte Demokratie ständig überstimmt zu werden, auch wenn Initiativen, die die Sprachgruppen betreffen, ausgeschlossen sind.⁵⁵

Das im Alleingang der SVP 2013 verabschiedete Gesetz zur Bürgerbeteiligung wurde über einen von Bürgern als auch Landtagsabgeordneten gestellten Antrag auf bestätigendes Referendum einem fakultativen, bestätigenden Referendum unterworfen. Die Volksabstimmung (ohne Beteiligungsquorum) lehnte im Februar 2014 das Gesetz mit 65% Nein-Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 26,8% ab.

Volksbefragung: Auf Grund des Regionalgesetzes 11/1957 und 15/1972 war eine Volksbefragung zur Aufhebung von Landesgesetzen vorgesehen. Voraussetzung waren 8.000 Unterschriften innerhalb von vier Monaten bei einem benötigten Beteiligungsquorum von 50%. Eine fakultativ beratende Volksbefragung kann vom Landtag mit absoluter Mehrheit beschlossen werden. Das Ergebnis eines solchen Referendums ist für den Landtag allerdings nicht bindend.⁵⁶ Auf Landesebene

53 Südtiroler Bürgernetz, Landesvolksabstimmungen 2009, <buerghernetz.bz.it/vote/referendum2009-land/refhome_id_vg.htm> sowie Landesvolksabstimmung 2014, <buerghernetz.bz.it/vote/referendum2014/refdt_id_p1_vg.htm> (10.9.2015).

54 Vgl. Atz/Becker, Die Volksabstimmung vom 25. Oktober 2009. Rekonstruktion des Wählerverhaltens anhand empirischer Daten, in: Pallaver (Hg), *Politika 10. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2010) 179-202.

55 Vgl. Lausch/Pallaver, *Demokratie* 122-123.

56 Vgl. Lausch/Pallaver, *Demokratie* 119.

ist bislang noch nie eine Volksbefragung erfolgt. Diese rechtlich nicht bindende Art der Volksabstimmung ist mit Landesgesetz Nr 11/2005, Art 16, neu geregelt, bisher jedoch noch nie seitens des Landtags angewandt worden. Sie soll laut Ankündigung des Südtiroler Landeshauptmanns im Frühjahr 2016 zur Frage des Ausbaus des Bozner Flughafens erstmals angewandt werden.⁵⁷ Das Regionalgesetz Nr 15/1972 bleibt jedoch bezüglich der Volksbefragung und abschaffenden Volksabstimmung hinsichtlich von Regionalgesetzen aufrecht. Ein derartiger Antrag wurde 2012 von den Stimmberechtigten in der ganzen Region zum Zweck der Abschaffung der Regelung der Vergütung der Regionalratsabgeordneten gestellt, aber vom Regionalrat nicht angenommen.

Gemeindeebene: Die Gemeindeebene sieht das Volksbegehren und die Volksabstimmung vor (Regionalgesetze von 1993, 2005, Novellierung 2014) sowie die Volksbefragung zur Errichtung neuer Gemeinden, zur Abänderung von Gebietsgrenzen und zur Benennung von Gemeinden oder Gemeindehauptorten (gesetzliche Regelung seit 1950).⁵⁸

Direkte politische Mitbestimmung der Bürgerinnen und Bürger in der eigenen Gemeinde wurde in der Autonomen Region Trentino-Südtirol erstmals mit dem Regionalgesetz Nr 1 vom 4. Jänner 1993 eingeführt⁵⁹. Mit diesem Regionalgesetz wurden die Gemeinden im Sinne ihrer in der Verfassung festgelegten (Art 114) und mit Staatsgesetz Nr 142 vom Juni 1990 definierten Autonomie verpflichtet, sich eine eigene Satzung zu geben und darin unter anderem auch die politische Mitbestimmung, dem Wortlaut nach, die „Volksbefragung mit beschließendem Charakter“ (Art 50) vorzusehen.

Auf der Grundlage der deutschsprachigen Diktion des Gesetzestextes⁶⁰ haben in der Folge 114 von 116 Südtiroler Gemeinden die

57 Vgl LH Kompatscher über die Zukunft des Flughafens (16.6.2015), <provinz.bz.it/news/de/news.asp?news_action=4&news_article_id=503013> (15.9.2015).

58 Vgl *Benedikter*, Gaspard 80-82.

59 Die Zuständigkeit für die in den Gemeinden geltenden Regeln der demokratischen Verwaltung für die Gemeindeordnung liegt bei der Region Trentino-Südtirol. Mit der Verfassungsreform des Jahres 2001, explizit mit dem neuen Art 118, wurde die Gleichrangigkeit und Autonomie der verschiedenen institutionellen Ebenen festgelegt. Seitdem bliebe zu erproben, wie weit die Gemeinden unabhängig von solchen Vorgaben sich ihre demokratischen Regeln selber geben können.

60 Art 50 Abs 1 legt in der deutschen Fassung fest, dass „die Gemeindegatsung [...] die Durchführung der Volksbefragung und der Volksbefragung mit beschließendem Charakter vorsehen (kann)“. Der italienischsprachige Gesetzestext spricht unbestimmt von „referendum consultivo e propositivo“.

Volksbefragung⁶¹ auf Initiative der Bürgerinnen und Bürger eingeführt.

Das geschah allerdings mit Regelungen, die eine Ausübung des Stimmrechts in vielen Gemeinden fast unmöglich machten. Der Versuch zweier Trentiner Gemeinden, explizit die beschließende Volksabstimmung einzuführen, wurde von der Autonomen Sektion des Verwaltungsgerichts für die Provinz Trient für unzulässig erklärt. Dies geschah auf der Grundlage der rechtsgültigen italienischsprachigen Diktion des Gesetzes, in dem der nicht eindeutige Terminus „referendum popolare propositivo“ (wörtliche Übersetzung: vorschlagende Volksabstimmung) verwendet worden ist. Dies erfolgte mit Verweis auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben, die ausschließlich die parlamentarische Versammlung als rechtssetzendes Organ vorsehen würden. Somit sind die Bürgerinnen und Bürger Südtirols dank einer in ihrer Gültigkeit ungeklärt gebliebenen Übersetzung und einer entsprechenden Begriffsbestimmung in den Genuss eines direkten politischen Entscheidungsrechtes gekommen. Es war den Gemeinden überlassen worden, auch die Regeln festzulegen, nach denen die Bürgerinnen und Bürger dieses Stimmrecht ausüben können.⁶² Bei der Festsetzung dieser Regeln sollten Fragen zu den Sprachgruppen,⁶³ zu Religionsfragen, Fragen zu Wahl- und Personalangelegenheiten, zum Rechnungs- und Steuerwesen usw. von der Möglichkeit der Volksbefragung ausgeschlossen bleiben.

Mit Regionalgesetz Nr 7 vom 22. Dezember 2004 hat der Regionalrat Trentino-Südtirol eine Reform der Gemeindeordnung beschlossen, die eine Anpassung der Gemeindegesetzungen an die neue Rahmenregelung und den Erlass der Verfahrensregeln innerhalb eines halben Jahres verlangte.⁶⁴ Mit dieser Reform begegnete man den Schwierigkeiten bei der Anwendung der Mitbestimmungsrechte, zumindest was die Zugangshürden betrifft, indem eine Obergrenze von 10% der Wahlberechtigten einer Gemeinde als erforderliche Zahl von Unter-

61 Es wird hier der Begriff verwendet, mit dem in dieser ersten Phase in den Gemeindegesetzungen die Möglichkeit der unverbindlichen Begutachtung ebenso wie die der für den Gemeinderat verbindlichen Beschlussfassung mittels Abstimmung durch die Bürgerinnen und Bürger bezeichnet worden ist. Dies, obwohl dieser Begriff nur die unverbindliche Form bezeichnen sollte.

62 Vgl. Lausch/Pallaver, Demokratie 125-126.

63 Zu Fragen ethnischer Minderheiten und direkter Demokratie in Südtirol sowie allgemein vgl. Alber/Palermo, *Democrazia diretta e diritti delle minoranze: due concetti inconciliabili?*, in: Pallaver (Hg), *Politika 10. Südtiroler Jahrbuch für Politik* (2010) 223-241; Benedikter, *Direkte Demokratie und Sprachminderheiten in der Schweiz und in Südtirol – Ein Vergleich*, in: Feld/Huber/Jung/Welzel/Wittreck (Hg), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2010 (2011)* 11-36, abrufbar unter <politix.it>.

64 Beiblatt Nr 2 zum Amtsblatt vom 25.1.2005 - Nr 4/I-II, Seite 12, Art 16.

schriften zur Erwirkung einer Volksbefragung festgelegt wurde. Eine weitere Neuerung bestand darin, dass man es den Gemeinden freistellte, auch Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr das Mitbestimmungsrecht einzuräumen. Zur Hürde des Beteiligungsquorums wurde im Regionalgesetz keine Rahmenregelung erlassen.

Bei der Neuordnung der Gemeindeordnung im Dezember 2014 (Regionalgesetz 9. Dezember 2014, Nr 11) hat der Regionalrat einige wesentliche Neuerungen zur Bürgerbeteiligung eingeführt. Dazu gehören:

1. Das Recht auf ein bestätigendes Referendum ohne Beteiligungsquorum bezüglich Abänderungen der Gemeindesatzung. Dazu sind die Unterschriften nach Gemeindegröße gestaffelt,⁶⁵ wobei die Promotoren für die Unterschriftensammlung 90 Tage Zeit haben. Wenn eine Mehrheit (ohne Quorum) die Änderung der Satzung ablehnt, tritt diese nicht in Kraft.
2. Die Absenkung der maximalen Unterschriftenhürde von 10% auf 5% für Volksabstimmungen in Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern.
3. Die Ausdehnung der Frist für die Unterschriftensammlung bei Volksabstimmungen auf 180 Tage.
4. Die Einführung einer nach Gemeindegröße gestaffelten Höchstgrenze für das Beteiligungsquorum, das derzeit in den allermeisten Gemeinden bei 50% liegt. Künftig darf es in Gemeinden bis zu 5.000 Einwohnern maximal 30%, in solchen ab 5.000 Einwohnern maximal 25% betragen. Die Volksinitiativen müssen in Zukunft rechtsverbindlichen Charakter haben.
5. Die Pflicht der Gemeinden, den Wahlberechtigten bei Volksabstimmungen eine von einer neutralen Kommission erstellte Informationsbroschüre zum Abstimmungsgegenstand zukommen zu lassen.⁶⁶ Die Gemeinden sind verpflichtet, ihre Satzung an diese Reformen innerhalb des Jahres 2015 anzupassen.⁶⁷

65 In Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern maximal 10%, in solchen mit 10.000-30.000 Einwohnern maximal 7% und in Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern maximal 5%.

66 Regionalgesetz vom 9.12.2014, Nr 11: Bestimmungen auf dem Sachgebiet der örtlichen Körperschaften. Zu den einzelnen Punkten vgl auch *Benedikter, Gaspedal 82; ebenso derselbe/Michelotto, Die Gemeindepolitik mitgestalten (2014) 89-94.*

67 Ein kompakter, nach Artikeln gegliederter Reformvorschlag für die direkte und deliberative Demokratie auf Gemeindeebene für Südtirol und das Trentino stammt von *Michelotto/Benedikter, Bürgerbeteiligung in der Gemeinde. Die Regelung der Verfahren zur direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in den Gemeindesatzungen*, abrufbar unter <politis.it>. Darin wird auch durchgehend auf Positivbeispiele in anderen Gemeinden Italiens verwiesen.

Tabelle 9: Volksbefragungen und Volksabstimmungen auf Gemeindeebene

Jahr	Gemeinde	Thema	Beteiligung %	Ja %	Nein %
1991	Gemeinden des Grödnertals	Austragung der alpinen Skiweltmeisterschaften	77,4	41,9	56,5 ⁶⁸
	St. Christina		81,3	50,8	49,2
	St. Ulrich		75,3	31,1	68,9
	Wolkenstein		80,3	57,2	42,8
	ladinische Fraktionen der Gemeinde Kastelruth		72,9	46,2	5,8
1993	Branzoll	Übernahme des Instituts für Beschäftigungstherapie	61,0	19,0	81,0
1995	Innichen	Bau eines Hallenschwimmbades	50,6	64,9	33,4
1997	Fraktion Meransen / Gemeinde Mühlbach	Bau der Winter-sportanlage	82,5	52,1	47,9
1997	Sexten	Sessellift Moos-Negerdorf	80,0 ⁶⁹	49,7	51,3
2000	Tisens	Errichtung eines "Südtiroler Bergzoos"	77,5	51,20	46,4
2002	Bozen	Umbenennung des Sieges- in Friedensplatz	61,7	38,1	61,9
2003	Kaltern	Bau eines See- und Hallenbades	65,4	44,1	54,7

68 Dies ist das amtlich verkündete Ergebnis. Weiße und ungültige Stimmen sind hier miteinberechnet, deshalb gibt es leichte Unterschiede zu den Ergebnissen der einzelnen Gemeinden, wo diese Stimmen bei der Berechnung der Ergebnisse nicht berücksichtigt worden sind.

69 Aufgerundet, der genaue Prozentsatz ist laut Gemeinde Sexten nicht mehr eruiert.

2004	Ulten	Umlaufbahn Schwemmalm	51,7	9,0	91,0
2004	Prad	Errichtung eines Golfplatzes	57,7	9,6	88,7
2010	Gemeinde Bruneck	Aufstiegsanlage am Kronplatz	33,7	9,6	90,4
2010	Laas	Aufstockung des Gemeindeaus-schusses	29,9	95,3-	3,7
		Volksabstimmun- gen: Senkung des Beteiligungs- quorums auf 40%		94,8	3,6
		Änderung der Gemeindesatzung: Einberufung des Gemeinderates		92,9	5,2
2012	Ratschings	Übernahme des Stromnetzes	65,2	95,7	4,3
		Bau eines E-Werkes		92,6	7,4
2012	Pfalzen	Ansiedlung eines Bergzoos Bestimmung des Standortes	23,3	51,1	48,9
2012	Mals	Errichtung eines Kleinkraftwerks	38,5	58,5	41,5
2012	Branzoll	Standort-Be- stimmung des Sozialzentrums	57,7	30,6	69,4
2012	Toblach	Verkehrslösung	67,9		
		1. Variante		71,9	28,1
		2. Variante		21,1	78,9
		3. Variante		6,9	92,1
2013	Taufers i.M.	Bau eines Kraftwerks	48,9	51,6	48,4
2014	Mals	Verbot von Pesti- ziden in der Land- wirtschaft auf dem Gemeindegebiet	69,2	75,8	24,2

2014	Brixen	Projekte zur direkten Anbindung des Plosebergs an die Stadt	58,0		
		1. Seilbahnverbindung vom Bahnhof zur Talstation		25,0	
		2. Verbesserte Busverbindung zur Talstation		29,4	
		3. Beibehaltung der aktuellen Situation		3,6	
2014	Fraktion Meransen / Gemeinde Mühlbach	Bau einer Seilbahn	73,6	51,0	48,6

Quelle: Initiative für mehr Demokratie: Bürgerbefragungen und Bürgerentscheid in Südtiroler Gemeinden 1997-2014 (Datensammlung) sowie Auskunft der Gemeinden Branzoll, Brixen, Bruneck, Innichen, Kaltern, Mühlbach, Ratschings, Sexten, St. Christina, St. Ulrich, Wolkenstein sowie der Plattform Pro Pustertal und der Umweltschutzgruppe Vinschgau. Die amtlichen und in den Medien veröffentlichten Ergebnisse sind mitunter unterschiedlich berechnet worden. In den Prozentsätzen, die nicht auf 100 ausgehen, sind die weißen und ungültigen Stimmen nicht berücksichtigt.

Die Datenlage zu direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene ist für Südtirol sehr mangelhaft. Es gibt keine offizielle Stelle, die solche Daten systematisch sammelt. Die Liste der Volksbefragungen und Volksabstimmungen in Tabelle 9 basiert deshalb auf einer Datensammlung der Initiative für mehr Demokratie,⁷⁰ ergänzt durch Recherchen in verschiedenen Medien, Anfragen bei Gemeinden und verschiedenen Bürgerinitiativen. Bei aller Sorgfalt sind (kleinere) Ungenauigkeiten bei den Prozentsätzen zur Wahlbeteiligung usw. nicht auszuschließen.

Von 1991 bis 2014 sind insgesamt 21 Volksbefragungen und Volksabstimmungen durchgeführt worden. Weitere drei formell eingeleitete Initiativen wurden aus rechtlichen oder organisatorischen Gründen nicht durchgeführt. Neben den formell erfolgten Referenda sind in Südtirol weitere sechs selbstverwaltete Befragungen durchgeführt worden, davon zwei größere wie etwa zu den Thermen in Meran (2001) und zur Verkehrspolitik in elf Gemeinden des Hochpustertals (2005).

70 Dank an *Stephan Lausch* für die Überlassung der Liste und für die verschiedene Hilfestellungen. Gedankt sei auch der Plattform Pro Pustertal und der Umweltschutzgruppe Vinschgau.

Zwei Volksabstimmungen auf kommunaler Ebene haben landesweit und auch international großes Aufsehen erregt. 2002 in der Landeshauptstadt Bozen, als sich knapp 62% gegen die Umbenennung des Sieges- in Friedensplatz aussprachen. Die Umbenennung des Siegesplatzes, der seinen Namen in Verbindung mit dem dort befindlichen faschistischen Siegesdenkmal hat, sollte ein Zeichen der Versöhnung zwischen den Sprachgruppen sein.⁷¹ Das beschließende Referendum in Mals im Jahre 2014,⁷² mit dem sich bei einer Wahlbeteiligung von rund 70% fast 76% für das Pestizid-Verbot auf dem Gemeindegebiet ausgesprochen hat, wurde im Inland wie im Ausland mit großem Interesse kommentiert. Insgesamt beschäftigen sich die Themen der Volksabstimmungen hauptsächlich mit Bauvorhaben, Tourismus, Energie, Verkehr, Umwelt- und mit institutionellen Fragen.

Volksabstimmungen bilden in Südtirols Gemeindepolitik seit jeher eine Seltenheit. Über 90% der Südtiroler Gemeinden haben noch überhaupt keine kommunale Volksabstimmung erlebt. Seit 1990 sind jährlich rund 0,8 kommunale Volksabstimmungen im ganzen Land abgehalten worden. 2010 gab es zwei, 2012 fünf, 2014 drei, 2015 keine.⁷³ In drei Gemeinden (Branzoll, Meransen/Mühlbach, Mals) sind in diesem Zeitraum jeweils zwei Referenda abgehalten worden. Die durchschnittliche Wahlbeteiligung liegt bei 59,5% und bewegt sich zwischen einem Minimum von 23,3% und einem Maximum von 82,5%. Lediglich bei fünf Abstimmungen fiel die Wahlbeteiligung unter 50%.

V. Instrumente der Bürgerbeteiligung im Trentino

Eine systematische Untersuchung der Bürgerbeteiligung im Trentino liegt bis jetzt noch nicht vor.⁷⁴ Der einzige vertiefende Beitrag zum Thema ist offenbar immer noch der Bericht über die Qualität der Demokratie im Trentino aus dem Jahr 2008,⁷⁵ der zusammen mit den Beiträgen zum Kongress, auf dem dieser Bericht vorgestellt worden

71 Vgl. Lausch/Pallaver, Demokratie 130-131; Atz, Das Referendum zum „Friedensplatz“ in Bozen und seine Auswirkungen auf die Landtagswahlen 2003 in Südtirol, in: Filzmaier et al. (Hg), Jahrbuch für Politik Tirol und Südtirol 2003/La politica in Tirolo e in Sudtirolo 2003 (2004) 221-222.

72 Vgl. Promotorenkomitee für eine pestizidfreie Gemeinde Mals (Hg), Wählen Sie eine gesunde Zukunft, stimmen Sie mit Ja bei der Volksabstimmung (2014).

73 Stand: September 2015.

74 Zu den rechtlichen Ausgestaltungen der direkt-demokratischen Instrumente im Trentino vgl. den Beitrag von Esther Happacher in diesem Band.

75 Provincia autonoma di Trento, Rapporto sulla qualità della democrazia in Trentino 1. Partecipazione e governance (2008).

ist,⁷⁶ veröffentlicht wurde. Dem „ersten“ Bericht hätten weitere folgen sollen, was aber nie geschah. Das schlägt sich auch im Mangel an systematisch erhobenen Daten seitens der öffentlichen Institutionen nieder. Dies hat das Sammeln der Daten sehr mühevoll gestaltet und wahrscheinlich auch Lücken hinterlassen, auch wenn angenommen werden kann, dass im Wesentlichen alle wichtigen Referendumsfälle der letzten 15 Jahre erhoben werden konnten.

Dessen ungeachtet ist die öffentliche Debatte über die Bürgerbeteiligung im Trentino sehr lebendig, mitunter gar angeheizt. Dies schlägt sich auf die Initiativen für Bürgerbeteiligungen nieder, welche wenn schon nicht unbedingt konfliktgeladen, so doch von einem offenen Misstrauen seitens der Promotoren von Bürgerbeteiligungen gegenüber den öffentlichen Institutionen geprägt sind. (sowohl gegenüber der Autonomen Provinz als auch gegenüber den Gemeinden). Wie auch in anderen Regionen Italiens (und nicht nur) steigt die Zahl der Bürgerbewegungen auch im Trentino, welche die Verbreitung der partizipativen Demokratie zum Ziele haben.

Zwei Beispiele sollen hervorgehoben werden: Zum einen das Komitee „Più democrazia in Trentino“ („Mehr Demokratie im Trentino“), das 2012 gegründet wurde, um die derzeitigen Instrumente der direkten Demokratie zu stärken, um das Quorum zu beseitigen, um das bestätigende Referendum auf Landesebene einzuführen sowie um weitere innovative Instrumente in die entsprechende Gesetzgebung einfließen zu lassen. Des Weiteren soll auf < cittadinovereto.it > verwiesen werden, das 2009 das erste „town meeting“ im Trentino organisiert hat. Natürlich gibt es außer diesen Erfahrungen auch noch andere, die sich in einer etwas „traditionellere“ Form präsentieren, wie beispielsweise der Movimento 5 Stelle/5 Sterne Bewegung, der auch im Trentino durch seine Vertreter die verschiedenen Initiativen zur direkten Demokratie unterstützt.

Dennoch scheint sich auf institutioneller Ebene wenig verändert zu haben. Aus diesem Grunde sind die Schlussfolgerungen von Luigi Bobbio und Gianfranco Pomatto, die sie zum Zeitpunkt der Abfertigung des Berichtes über die Demokratiequalität verfasst haben, nach wie vor gültig. Darin heißt es, dass es in Bezug auf die Bürgerbeteiligung im Trentino zwar viele Erfahrungen aber wenig Innovation gibt; dass es den lokalen Verwaltern an einer Kultur der Bürgerbeteiligung fehlt; dass die Beteiligung, wo gefördert, nur selten über die Dimension der

76 *Provincia autonoma di Trento, Qualità della democrazia, partecipazione e governance. Atti (2009).*

organisierten Zivilgesellschaft hinaus geht; dass dort, wo sich Konflikte ergeben, diese „mit einem übermäßig institutionellen Profil angegangen werden. In anderen Worten, den protestierenden Bürgergruppen, sei es Komitees oder Umweltgruppen, also unterschiedliche Typologien, wird nicht die Möglichkeiten geboten, direkt mit den Verwaltern zu sprechen. Die Verwaltungen tauschen sich untereinander aus, wohingegen der Diskussion und der Entfaltung von oft auch seriösen und fundierten Argumenten kein Raum geboten wird“⁷⁷.

Anders ausgedrückt weist das Trentino insgesamt vielfältige und zahlreiche partizipative Erfahren auf, die sich jedoch entsprechend dem Trend in vielen Teilen Italiens in einer Vielzahl von mehr oder weniger zufälligen, zerstreuten und nicht sehr kohärenten Initiativen ausdrücken. Die Lokalverwalter sind nicht aus Prinzip gegen die Einführung partizipativer Instrumente als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie. Sie sind sich jedoch nicht zur Gänze der zahlreichen Erfahrungen der Bürgerbeteiligung und deren Potential bewusst und bringen somit der Partizipation ein gewisses „Misstrauen“ entgegen. Auch die Bürger selbst fühlen sich oft kaum von der Möglichkeit zur Partizipation betroffen. Aus diesem Grunde richten sich die Inklusionsprozesse vor allem auf Vereine oder auf bestimmte Kategorien von Bürgern.

Im Allgemeinen werden im Trentino die Bürger vor allem bei der Erstellung von „Plänen“ miteinbezogen (Sozialpläne, Strategiepläne, Pläne für die Jugend, Agenda 21 usw). Diese verlangen Kompetenz und allgemeine Kenntnisse, besonders, weil die Verwaltung die Bürger miteinbeziehen muss. Die Antwort der Verwaltung bleibt aber oft lückenhaft und führt zu einer gewissen Frustrierung bei den beteiligten Bürgern. Aus institutioneller Sicht wird das Thema der Bürgerbeteiligung von verschiedenen Büros und Abteilungen der Region und der Provinz in Angriff genommen. Dies führt zu einer fehlenden Systematik bei der Herangehensweise zur Förderung von Bürgerbeteiligung sowie zu einer Zerstreuung der Datenerhebung durch die öffentlichen Institutionen.

Dies offenbart sich auch in der Nutzung der Instrumente der direkten Demokratie im Trentino. Mit großer Wahrscheinlichkeit weist die Datensammlung zu den Gemeindereferenda Lücken auf, auch wenn sicherlich alle relevanten Fälle von konsultativen Gemeindereferenda der letzten 15 Jahre berücksichtigt worden sind.

⁷⁷ Bobbio, Relazione, in: Provincia autonoma di Trento, Qualità della democrazia, partecipazione e governance. Atti (2009) 22.

In den letzten 15 Jahren sind mehrere Referenda abgehalten worden. Zwei davon fanden auf Landesebene statt und ganze 105 auf Gemeindeebene. Es handelt sich hier um bemerkenswerte Zahlen, die auf den ersten Blick dem, was bisher gesagt wurde, zu widersprechen scheinen. Eine genauere Analyse präsentiert jedoch ein Gesamtbild, das mit den Schlussfolgerungen von *Bobbio* und *Pomatto* im Großen und Ganzen übereinstimmt.

Die beiden Landesreferenda wurden 2007 und 2012 abgehalten (Tabelle 10). Das erste Referendum betraf die Planung des Schulsystems und die Finanzierung von den öffentlichen Schulen gleichgestellte Privatschulen (Landesgesetz 7. August 2006, Nr 5 – Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino). Die Bürger wurden dabei befragt, ob die Provinz die finanziellen Beihilfen streichen sollte, die es den Familien je nach wirtschaftlicher Situation ermöglichen sollte, die Kosten zur Einschreibung und zum Besuch von Privatschulen zu bestreiten. Im zweiten Referendum ging es um die Abschaffung der Talgemeinschaften. Es handelte sich also um zwei abschaffende Referenda von zwei Landesgesetzen. In keinem der beiden Fälle wurde das notwendige Quorum erreicht, nämlich die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten.

Tabelle 10: Landesweite abschaffende Referenda von 2000 bis heute

Datum	Thema	Wahlbeteiligung %	Ja %	Nein %
30.9.2007	Planung des Schulsystems und Finanzierung von den öffentlichen Schulen gleichgestellte Privatschulen	18,91	93,17	6,83
29.4.2012	Abschaffung der Talgemeinschaften	27,38	93,56	6,44

Auf Gemeindeebene wurden weitaus mehr Referenda abgehalten. Bei genauerem Hinsehen ging es allerdings immer um dasselbe Thema: um die Zusammenlegung von Gemeinden. Nur 19 Referenda hatten ein anderes Thema zum Inhalt und unter diesen ging es nur bei sechs um nicht-institutionelle Themen. Anders ausgedrückt gab es nur sechs Referenda (zwei in Trient und vier in Rovereto), die nicht die institutionelle Umgestaltung des Trentino betrafen (Tabelle 11).

Tabelle 11: Referenda in den Gemeinden Trient und Rovereto von 2000 bis heute

Datum	Ge- meinde	Thema	Typo- logie	Beteili- gung %	Ja %	Nein %
09/04/ 2000	Trient	Vergrößerung des Flug- hafens G. Caproni	Volksbe- fragung	39,08	20,04	79,96
01/12/ 2003	Trient	Bau der Verbren- nungsanlage Ischia Podetti	Volksbe- fragung	26,73	18,63	81,37
11/10/ 2009	Rovereto	1. Festlegung des Beteili- gungsquo- rums bei Ge- meinde- referenda	Volksbe- gehren (referen- dum pro- positivo)	15,01	82,85	17,15
11/10/ 2009	Rovereto	2. Ausführung des Flächen- nutzungs- plans unter Beteiligung der Bürger	Volksbe- gehren	15,05	93,87	6,13
11/10/ 2009	Rovereto	3. Sanierung Ex-Busbahn- hof-Platz	Volksbe- gehren	15,06	93,37	6,63
11/10/ 2009	Rovereto	4. Ablehnung der neuen Verbren- nungsanlage von Sandoz	Volksbe- gehren	15,05	85,86	14,14

Im Fall von Trient handelte es sich um konsultative Referenda (abgehalten 2000 und 2003). Den Bürgern wurden Fragen über die Erweiterung des Flughafens Caproni in Mattarello und über den Bau der Verbrennungsanlage in Ischia Podetti gestellt. In keinem der Fälle hat die Beteiligung die absolute Mehrheit auch nur gestreift, und der breite Prozentanteil an Gegenstimmen bei beiden Referenda zeigt, dass hauptsächlich Bürger mobilisiert wurden, die sich für ökologische Themen, dem Hauptschwerpunkt der Informationskampagnen, interessieren. Schlussendlich wurden in Trient weder der Flughafen erweitert noch die Verbrennungsanlage gebaut, jedoch aus Gründen, die wenig mit dem Ausgang der Referenda zu tun hatten.

Im Falle der Gemeinde Rovereto handelte es sich um propositive Referenda,⁷⁸ welche von einem Bürgerkomitee eingebracht wurden. Sie wurden alle am 11. Oktober 2009 abgehalten. Es ging um die Festlegung des Beteiligungsquorums bei Gemeindereferenda, um die Ausführung des Flächennutzungsplans unter Beteiligung der Bürger, um die Sanierung des Ex-Busbahnhof-Platzes und um die Nicht-Realisierung der neuen Verbrennungsanlage der Sandoz Fabrik. In keinem der vier Fälle wurde das Quorum erreicht. Außerdem zeigt die niedere Wahlbeteiligung, dass sich vor allem dem Bürgerkomitee nahestehende Bürger beteiligt haben. Allerdings ist auch auf die für Exponenten der direkten Demokratie widersinnige Wirkung des Beteiligungsquorums hinzuweisen. Die geringe Zahl an Referenda im Trentino und das fast völlige Fehlen von Referenda in den Regionen Italiens erklärt sich vor allem aus dieser und anderen Regeln, die Volksabstimmungen verhindern.

Weit mehr Referenda wurden im Trentino auf Gemeindeebene zu institutionellen Themen abgehalten. Das erste Referendum fand im Mai 2007 statt und betraf die Neueinteilung der Talandschaft der Judikarien (*Giudicarie*). Bürger der Gemeinden im Rendenatal wurden gefragt, ob sie eine einzige Talgemeinschaft mit den Gemeinden der Judikarien eingehen wollten, so wie es von der institutionellen Reform von 2006 vorgesehen war (Tabelle 12).

Die Wahlbeteiligung war höher als bei den Gemeindereferenda in Trient und Rovereto und die Mehrheit der Gemeinden sprach sich eindeutig gegen den Vorschlag des Landes zugunsten einer einzigen Talgemeinschaft aus. Dessen ungeachtet wurde nur in drei Gemeinden das notwendige Quorum erreicht (auch in diesem Fall handelt es sich um die absolute Mehrheit der Wahlberechtigten). Infolgedessen gehören heute die Gemeinden der Judikarien und die Gemeinden des Rendenatals zu einer einzigen Talgemeinschaft.

78 Das „referendum propositivo“, übersetzt „vorschlagende Referendum“, entspricht terminologisch der Volksinitiative.

Tabelle 12: Konsultatives Referendum vom 15/05/2007 über die Neu-einteilung der Judikarien

Gemeinde	Wahlbeteiligung %	Für %	Gegen %
Bocenago	58,31	30,85	69,15
Caderzone	33,01	29,24	70,76
Carisolo	28,25	33,91	66,09
Darè	40,33	38,89	61,11
Giustino	39,81	36,29	63,71
Massimeno	54,87	16,13	83,87
Pelugo	40,8	35,59	64,41
Pinzolo	52,09	21,25	78,75
Spiazzo	34,91	35,53	64,47
Strembo	43,58	37,08	62,92
Vigo Rendena	48,97	52,36	47,64
Villa Rendena	29,97	49,77	50,23
Ragoli	17,2	42,34	57,66

Bei 86 weiteren Referenda ging es um Gemeindezusammenlegungen (Tabelle 13). Sie finden seit Anfang November 2008 im Zuge der Bemühung der Autonomen Provinz Trient zur Verringerung der Zahl der Gemeinden (bis dato sind es 223) mit zunehmender Häufigkeit statt. Allein im Juni 2015 wurden 55 abgehalten. Es handelt sich dabei ausschließlich um Volksbefragungen (konsultative Referenda), welche nach dem Regionalgesetz Nr 16/1950 und seinen späteren Änderungen die Errichtung neuer Gemeinden, die Änderung der Gemeindeabgrenzungen, die offizielle Bezeichnung der Gemeinde oder des Hauptortes der Gemeinde betreffen. Das Verfahren, um solche Referenda einzuleiten, erfolgt folgendermaßen:

1. Die Initiative geht vom Gemeinderat oder von den Gemeinderäten der betroffenen Gemeinden aus.
2. Der Bürgermeister/die Bürgermeisterin unterbreitet die Frage dem Gemeinderat zur Diskussion und zur Abstimmung und leitet das Ergebnis anschließend zusammen mit allen entsprechenden Unterlagen an die Landesregierung weiter.
3. Die Landesregierung gibt ein begründetes Gutachten über die vorgeschlagene Maßnahme ab und leitet dieses an die Regionalregierung weiter.

4. Die Regionalregierung untersucht und vervollständigt das Ermittlungsverfahren, um *a priori* festzustellen, ob die notwendigen vom Gesetz vorhergesehen Voraussetzungen für die Annahme des Ansuchens gegeben sind. Im negativen Fall schlägt diese dem Regionalrat vor, das Ansuchen ohne Abhaltung eines Referendums abzulehnen. Im positiven Falle wird die Abstimmung durch das Referendum vorbereitet.
5. Im Zuge der Ankündigung des Referendums legt die Regionalregierung das Datum, die Uhrzeit sowie den Gegenstand der Volksbefragung fest, die Frage oder die Fragen, über die abzustimmen ist, eventuell auch die Sitze der einzelnen Wahlsprengel. Die Bürgermeister der Gemeinden, in denen die Abhaltung der Volksbefragung angeordnet wurde, geben dies den Wählern durch eine Kundmachung bekannt, die wenigstens 30 Tage vor der Abstimmung in allen betroffenen Gemeinden und Fraktionen zu veröffentlichen ist. Innerhalb dieser Frist erfolgt auch die Veröffentlichung der Wählerlisten.
6. Auf der Grundlage des Ergebnisses des Referendums übermittelt die Regionalregierung Folgendes an den Regionalrat:
 - den entsprechenden Gesetzentwurf, wenn der Ausgang der Abstimmung in seiner Gesamtheit in Bezug auf die Fragestellung positiv war;
 - einen Beschlussvorschlag zur Rückverweisung des Gesuches, wenn der Ausgang der Abstimmung in seiner Gesamtheit nicht positiv war.

Die definitive Entscheidung liegt beim Regionalrat; sei es im Falle der Annahme eines Regionalgesetzes, das im Sinne der Antragsteller formuliert wird, als auch im Falle einer Ablehnung des Ansuchens der Bürger oder der Gemeinderäte.

In allen Referenda über die Zusammenlegung von Gemeinden ist die Beteiligung sehr konstant geblieben, nämlich zwischen 45% und 90%. In 67 Fällen wurde das Referendum als rechtsgültig anerkannt und die Gemeindezusammenlegung durchgeführt. In 13 Fällen wurde die Zusammenlegung nicht durchgeführt, weil sich trotz des erreichten Quorums die Bevölkerung einer oder mehreren Gemeinden gegen den Zusammenschluss ausgesprochen hat. Nur in sechs Fällen haben sich die Bürger gegen die Zusammenlegung ausgesprochen.

Auf Grund dieser Volksbefragungen und deren Ergebnisse werden die Trentiner Gemeinden von 223, die es 2007 noch gab, auf 178 reduziert werden.

Tabelle 13: Volksbefragungen (konsultative Referenda) über Gemeindezusammenlegungen

Datum	Gemeinde	Neuer Name	Beteiligung %	Für %	Gegen %	Ausgang
30/11/2008	Bezzecca	Ledro	75,90	74,47	25,53	Angenommen
30/11/2008	Concei	Ledro	75,88	58,16	41,84	Angenommen
30/11/2008	Molina di Ledro	Ledro	68,10	85,98	14,02	Angenommen
30/11/2008	Pieve di Ledro	Ledro	75,29	83,85	16,15	Angenommen
30/11/2008	Tiarno di Sopra	Ledro	69,42	66,08	33,92	Angenommen
30/11/2008	Tiarno di Sotto	Ledro	82,89	71,73	28,27	Angenommen
27/09/2009	Bleggio inferiore	Comano Terme	71,17	76,49	23,51	Angenommen
27/09/2009	Lomaso	Comano Terme	69,90	81,13	18,87	Angenommen
13/04/2014	Coredò	Predaia	65,69	84,53	15,47	Angenommen
13/04/2014	Smarano	Predaia	77,43	89,85	10,15	Angenommen
13/04/2014	Taio	Predaia	62,45	95,69	4,31	Angenommen
13/04/2014	Tres	Predaia	70,06	91,47	8,53	Angenommen
13/04/2014	Vervò	Predaia	72,53	91,35	8,65	Angenommen
13/04/2014	Dorsino	San Lorenzo Dorsino	73,45	62,26	37,74	Angenommen
13/04/2014	Sal Lorenzo in Banale	San Lorenzo Dorsino	61,84	84,56	15,44	Angenommen
13/04/2014	Bersone	Valdaone	70,66	84,34	15,66	Angenommen
13/04/2014	Daone	Valdaone	78,85	87,60	12,40	Angenommen

13/04/ 2014	Praso	Valdaone	61,19	76,44	23,56	Ange- nommen
14/12/ 2014	Cavareno	Altanaunia	65,93	90,93	9,07	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Malosco	Altanaunia	74,44	49,35	50,65	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Romeno	Altanaunia	73,48	57,48	42,52	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Ronzzone	Altanaunia	71,92	83,26	16,74	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Sarnonico	Altanaunia	78,11	52,79	47,21	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Brione	Borgo Chiese	72,57	87,80	12,20	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Castel Condino	Borgo Chiese	90,61	45,00	55,00	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Cimego	Borgo Chiese	74,85	65,50	34,50	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Condino	Borgo Chiese	63,60	79,07	20,93	Nicht ange- nommen
14/12/ 2014	Dimaro	Dimaro Folgarida	56,88	87,73	12,27	Ange- nommen
14/12/ 2014	Monclassico	Dimaro Folgarida	62,15	56,81	43,19	Ange- nommen
14/12/ 2014	Pieve di Bono	Pieve di Bono- Prezzo	48,62	96,84	3,16	Ange- nommen
14/12/ 2014	Prezzo	Pieve di Bono- Prezzo	75,32	89,57	10,43	Ange- nommen
07/06/ 2015	Lona Lases	Albiano Lona Lases	85,36	34,66	65,34	Nicht ange- nommen

07/06/ 2015	Albiano	Albiano Lona Lases	55,70	71,19	28,81	Nicht ange- nommen
07/06/ 2015	Faver	Altavalle	62,56	77,93	22,07	Ange- nommen
07/06/ 2015	Grauno	Altavalle	68,38	73,75	26,25	Ange- nommen
07/06/ 2015	Grumes	Altavalle	67,43	83,26	16,74	Ange- nommen
07/06/ 2015	Valda	Altavalle	70,37	64,29	35,71	Ange- nommen
07/06/ 2015	Bosentino	Altopiano della Vigolana	57,49	86,93	13,07	Ange- nommen
07/06/ 2015	Centa San Nicolò	Altopiano della Vigolana	62,83	75,81	24,19	Ange- nommen
07/06/ 2015	Vattaro	Altopiano della Vigolana	64,99	82,93	17,07	Ange- nommen
07/06/ 2015	Vigolo Vattaro	Altopiano della Vigolana	60,56	92,06	7,94	Ange- nommen
07/06/ 2015	Amblar	Amblar- Don	67,33	89,63	10,37	Ange- nommen
07/06/ 2015	Don	Amblar- Don	72,22	82,27	17,73	Ange- nommen
07/06/ 2015	Brione	Borgo Chiese	76,15	79,27	20,73	Ange- nommen
07/06/ 2015	Cimego	Borgo Chiese	63,95	64,85	35,15	Ange- nommen
07/06/ 2015	Condino	Borgo Chiese	51,34	91,82	8,18	Ange- nommen
07/06/ 2015	Bolbeno	Borgo Lares	68,13	83,61	16,39	Ange- nommen
07/06/ 2015	Zuclo	Borgo Lares	77,32	74,67	25,33	Ange- nommen
07/06/ 2015	Spera	Castel Ivano	76,61	67,35	32,65	Ange- nommen
07/06/ 2015	Strigno	Castel Ivano	53,15	86,39	13,61	Ange- nommen

07/06/ 2015	Villa Agnedo	Castel Ivano	69,08	81,78	18,22	Ange- nommen
07/06/ 2015	Cembra	Cembra Lisignago	61,81	67,46	32,54	Ange- nommen
07/06/ 2015	Lisignago	Cembra Lisignago	67,91	50,87	49,13	Ange- nommen
07/06/ 2015	Civezzano	Civezzano Fornace	45,51	92,71	7,29	Nicht ange- nommen
07/06/ 2015	Fornace	Civezzano Fornace	77,02	38,99	61,01	Nicht ange- nommen
07/06/ 2015	Cunevo	Contà	70,84	86,73	13,27	Ange- nommen
07/06/ 2015	Flavon	Contà	71,10	68,48	31,52	Ange- nommen
07/06/ 2015	Terres	Contà	74,32	88,89	11,11	Ange- nommen
07/06/ 2015	Calavino	Madruzzo	57,36	81,83	18,17	Ange- nommen
07/06/ 2015	Lasino	Madruzzo	58,60	91,40	8,60	Ange- nommen
07/06/ 2015	Darè	Porte di Rendena	63,04	61,21	38,79	Ange- nommen
07/06/ 2015	Vigo Rendena	Porte di Rendena	64,09	72,25	27,75	Angeno mmen
07/06/ 2015	Villa Rendena	Porte di Rendena	60,21	73,46	26,54	Ange- nommen
07/06/ 2015	Fiera di Primiero	Primiero San Martino di Castrozza	68,56	62,60	37,40	Ange- nommen
07/06/ 2015	Siror	Primiero San Martino di Castrozza	54,05	85,66	14,34	Ange- nommen
07/06/ 2015	Tonadico	Primiero San Martino di Castrozza	61,20	85,55	14,45	Ange- nommen

07/06/2015	Transacqua	Primiero San Martino di Castrozza	56,14	70,28	29,72	Angenommen
07/06/2015	Bocenago	Rendena Terme	58,23	49,45	50,55	Nicht angenommen
07/06/2015	Caderzone terme	Rendena Terme	65,78	69,18	30,82	Nicht angenommen
07/06/2015	Strembo	Rendena Terme	51,85	78,46	21,54	Nicht angenommen
07/06/2015	Bondo	Sella giudicarie	67,98	89,07	10,93	Approvato
07/06/2015	Breguzzo	Sella giudicarie	73,20	57,19	42,81	Angenommen
07/06/2015	Lardaro	Sella giudicarie	63,33	75,89	24,11	Angenommen
07/06/2015	Roncone	Sella giudicarie	47,19	88,38	11,62	Angenommen
07/06/2015	Castello Tesino	Tesino	73,17	89,69	10,31	Nicht angenommen
07/06/2015	Cinte Tesino	Tesino	75,93	57,85	42,15	Nicht angenommen
07/06/2015	Pieve Tesino	Tesino	78,03	36,51	63,49	Nicht angenommen
07/06/2015	Montagne	Tre Ville	79,38	86,93	13,07	Angenommen
07/06/2015	Preore	Tre Ville	72,49	86,42	13,58	Angenommen
07/06/2015	Ragoli	Tre Ville	63,42	85,64	14,36	Angenommen
07/06/2015	Padergnone	Vallelaghi	59,57	87,20	12,80	Angenommen
07/06/2015	Terlago	Vallelaghi	52,76	85,19	14,81	Angenommen
07/06/2015	Vezzano	Vallelaghi	54,58	90,48	9,52	Angenommen

07/06/ 2015	Nanno	Ville d'Anaunia	76,21	80,28	19,72	Ange- nommen
07/06/ 2015	Tassullo	Ville d'Anaunia	57,39	86,99	13,01	Ange- nommen
07/06/ 2015	Tuenno	Ville d'Anaunia	54,59	82,62	17,38	Ange- nommen

Das Beispiel des Trentino zeigt im Wesentlichen, dass Bürgerkomitees das zentrale Instrument der direkten Demokratie – das Landes- oder Gemeindereferendum – weniger zur Beeinflussung von Entscheidungen verwenden, sondern dass Referenda eher als Instrumente der Bürgerbefragung im Rahmen starker öffentlicher Präsenz sowie über Themen von institutionellem Interesse genutzt werden.

IX. Vergleichendes Resümee

In den drei Mitgliedsländern der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino werden die direkt-demokratischen Instrumente auf Landesebene relativ wenig genutzt, am meisten noch in Südtirol, wo in den letzten Jahren die direkte Demokratie selbst und ihre rechtliche Ausgestaltung und Ausweitung im Mittelpunkt standen. Die stärksten Debatten zur direkten Demokratie finden denn auch in Südtirol statt, wo sich die „Initiative für mehr Demokratie“ seit Jahren für die Ausgestaltung und Ausweitung direkt-demokratischer Instrumente einsetzt. Folglich ist auch der öffentliche Diskurs über dieses Thema in Südtirol stärker als in Tirol, wo beispielsweise die Initiative „Mehr Demokratie – die parteiunabhängige Initiative für eine Stärkung direkter Demokratie“⁷⁹ aktiv ist, oder im Trentino mit Initiativen wie jener in Rovereto.⁸⁰

Stärkere Unterschiede gibt es auf Gemeindeebene. Auch auf dieser Ebene ist in Südtirol und im Trentino mehr Bewegung festzustellen. Da die Gemeindeordnung eine regionale Zuständigkeit ist, bewegen sich die beiden Provinzen im Wesentlichen im Reform-Gleichschritt, während in Tirol derzeit über keine Reformen der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene diskutiert wird. Auf der anderen Seite unterscheidet sich auf dieser Ebene vor allem das Trentino von Tirol und Südtirol. Während in diesen beiden Ländern klassische Themen

⁷⁹ Vgl <mehr-demokratie.at>.

⁸⁰ <cittadinirovereto.it>.

zur Abstimmung gelangen, die Bauvorhaben, den Tourismus, die Energie, den Verkehr, die Landwirtschaft oder Umweltfragen betreffen, geht es bei den allermeisten direkt-demokratischen Abstimmungen im Trentino um die Zusammenlegung von Gemeinden, eine Thema, das in Süd- und Nordtirol derzeit nicht zur Debatte steht. Dadurch ist im Trentino die institutionelle Initiative (*top down*) weit stärker präsent als in Tirol und in Südtirol.

Für die relativ geringe Nutzung direkt-demokratischer Instrumente in allen drei Ländern gibt es mehrere und unterschiedliche Gründe. Unter anderem scheinen die etablierten Parteien wenig Interesse an einem Ausbau der Bürgerbeteiligung zu haben, sodass Initiativen zu deren Ausbau wenn schon, dann von zivilgesellschaftlichen Initiativen ausgehen. Die Zurückhaltung auf diesem Gebiet geht auch auf unzureichende und/oder unvollständige Ausformungen direkt-demokratischer Instrumente in den jeweiligen Rechtsordnungen zurück. Zum Teil sind die direkt-demokratischen Instrumente zu zaghaft, oft so mangelhaft geregelt, dass die Bürger und Bürgerinnen diese nicht wirklich nutzen oder nutzen können, wie etwa auf regionaler Ebene in Italien.⁸¹ In Österreich ist die direkte Demokratie weitgehend ein Konzept ohne Konsequenzen geblieben.⁸² Diese Mängel fallen kaskadenhaft mit all ihren Konsequenzen von der bundes/staatlichen auf die Ebene von Ländern/Provinzen und Gemeinden.

81 Allein schon die in Italien auf allen institutionellen Ebenen vorgeschriebene Pflicht, Unterstützungsunterschriften nur im Beisein und mit Bestätigung einer Amtsperson (*autenticazione*) nach vorheriger amtlicher Genehmigung der entsprechenden Sammelstelle sammeln zu können, stellt das Gegenteil eines bürgerfreundlichen Verfahrens dar. Oft scheitern solche Verfahren am Beteiligungsquorum, das durch die Abstimmungsgegner boykottiert wird. Geradezu grotesk wirkt bei Volksabstimmungen in Italien auf allen Ebenen die Umsetzung der Pflicht zur Information der Bürger und Bürgerinnen durch die Behörden. Diese Pflicht ist mit Ausnahme des Aushangs von (oft unverständlichen) Plakaten gesetzlich nicht geregelt. Vgl. dazu *Benedikter*, *Più potere ai cittadini – Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari* (2014), abrufbar unter <politix.it>.

82 Vgl. *Welan*, *Die direkte Demokratie in Österreich im Vergleich* (2000) 5, <demokratiezentrum.org/index.php?id=417&index=525> (15.9.2015); *Lehner*, *Volksrechte im österreichischen Verfassungsrecht* (2000).

Partizipative Governance und Mehrebenen-Governance in grenzüberschreitenden Kontexten: Ausgewählte EVTZ-Beispiele im Vergleich

I. Einleitung

Der folgende Beitrag untersucht partizipative Governance und Mehrebenen-Governance in grenzüberschreitenden Kontexten mit Schwerpunkt auf ausgewählten Beispielen Europäischer Verbünde territorialer Zusammenarbeit (EVTZ). Zentraler Anhaltspunkt der Governance Analyse ist der institutionelle Aufbau eines EVTZ, ausgedrückt durch die gemeinsamen Organe. Damit liegt der Schwerpunkt auf institutionellen Merkmalen von partizipativer und Mehrebenen-Governance im Rahmen von Kooperationsgremien und nicht auf direkter Bürgerbeteiligung. Auf Grund der Analyse bestehender EVTZ-Institutionen hat der Beitrag außerdem eine verstärkt praktisch-empirische Ausrichtung und befasst sich nur am Rande mit normativ-theoretischen Fragen.

Für den Bezug auf Institutionen als Gestalter einer diversifizierten Beteiligung an grenzüberschreitender Governance sprechen mehrere Gründe. Erstens zeigen empirische Studien, dass grenzüberschreitende Institutionen und ihr Aufbau bzw ihre Substanz zentrale Faktoren für die Wirksamkeit von grenzüberschreitender Zusammenarbeit sind. Europaregionen, deren Institutionen auf politische Eliten beschränkt sind, gelingt es meist nicht, eine breite Aufmerksamkeit und Zustimmung zu mobilisieren, während grenzüberschreitende Zusammenarbeit umso erfolgreicher ist, wo neue Prozesse des Regierens entstehen, die mehrere Akteure und mehrere Ebenen einschließen.¹ Zweitens können Institutionen als Träger von Normen agieren, die auf lange Sicht den Ablauf politischer Entscheidungsprozesse, aber auch

¹ *Boman/Berg*, Identity and Institutions Shaping Cross-border Co-operation at the Margins of the European Union, *Regional & Federal Studies* 2007, 195 (196, 201, 204); *Perkmann*, Euroregions: Institutional Entrepreneurship in the European Union, in: derselbe/Sum (Hg), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (2002) 103 (113).

das Verhalten und die Präferenzen von Akteuren beeinflussen.² Und drittens ist die institutionelle Ausgestaltung eines EVTZ einerseits rechtlich fundiert, da ein EVTZ als Rechtsperson eine Versammlung und einen Direktor verpflichtend haben muss und eigenes Personal einstellen kann, und andererseits flexibel, da es den EVTZ-Mitgliedern freisteht, den EVTZ mit weiteren Organen auszustatten. Außerdem kann sich ein EVTZ aus mehreren Arten von Körperschaften zusammensetzen, unter anderem Mitgliedstaaten oder Gebietskörperschaften auf staatlicher Ebene; regionale Gebietskörperschaften; lokale Gebietskörperschaften; öffentliche Unternehmen oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts; sowie Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind.

Auf diesem institutionellen Ansatz aufbauend versucht dieser Beitrag zu konkretisieren, welche Akteure eine auf Partizipation und mehrere Ebenen ausgelegte Governance in einem grenzüberschreitenden Kontext umfassen kann und welche Möglichkeiten es gibt, dies in die Praxis umzusetzen.

II. Prämissen einer partizipativen grenzüberschreitenden Governance

Basierend auf bestehender Forschung zu Governance und grenzüberschreitender Zusammenarbeit können einige Merkmale einer partizipativen und Mehrebenen-Governance in einem grenzüberschreitenden Kontext definiert werden.³ Diese sind unter anderem:

-
- 2 *Bourne*, The Impact of European Integration on Regional Power, *Journal of Common Market Studies*, 2003, 597; *Boman/Berg*, *Regional & Federal Studies* 2007, 197; *Goldstein/Keohane* (Hg), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (1993); *March/Olsen*, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (1989).
 - 3 *Fürst*, Regional Governance – Was ist neu an dem Ansatz und was bietet er?, in: *Beck/Wassenberg* (Hg), *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit leben und erforschen*, Band 2: Governance in deutschen Grenzregionen (2011) 89; *Blatter*, 'From Spaces of Place' to 'Spaces of Flows'? Territorial and Functional Governance in Cross-Border Regions in Europe and North America, *International Journal of Urban and Regional Research* 2004, 530; *Perkmann*, Euroregions; *Jessop*, The Political Economy of Scale, in: *Perkmann/Sum* (Hg), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (2002) 25; *Leresche/Saez*, Political Frontier Regimes: Towards Cross-Border Governance, in: *Perkmann/Sum* (Hg), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (2002) 77; *Böttger*, Kooperation komplexer Grenzregionen: Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hg), *Jahrbuch des Föderalismus* 2009 (2009) 429; *Engl*, *Zusammenhalt und Vielfalt in Europas Grenzregionen* (2014).

eine Beteiligung mehrerer Regierungs- und Verwaltungsebenen; eine Beteiligung verschiedener politischer Institutionen derselben Regierungs- und Verwaltungsebene; eine Beteiligung anderer öffentlicher Akteure, vor allem Verwaltungsstellen und Beamte; eine Beteiligung nicht-öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure; und mit besonderem Hinblick auf die ethnische und sprachliche Vielfalt von Grenzräumen, unter anderem geprägt durch nationale Minderheiten oder regionale Sprachen bzw. Sprachgemeinschaften, die institutionelle Berücksichtigung dieser ethnischen und sprachlichen Vielfalt. Im Kern geht es also darum, so viele relevante Akteure wie möglich an den grenzüberschreitenden Institutionen zu beteiligen und Governance-Prozesse damit so inklusiv wie nötig und möglich zu gestalten. Dabei sollte die Beteiligung nicht punktuell gestaltet und auf Einzelprojekte bezogen sein, sondern dauerhafte Formen annehmen.⁴ Eine wirksame Zusammenarbeit braucht regelmäßige und intensive Kontakte, die über gemeinsame Organe oder Gremien formalisiert werden.⁵

Allerdings muss gleichzeitig in Betracht gezogen werden, aus welchen Gründen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit institutionalisiert wird, wobei im Wesentlichen funktional-zweckorientierte und politisch-symbolische Anreize unterschieden werden können (eine ähnliche Form der Unterscheidung ist die Gliederung in *regional spaces* vs *spaces of regionalism*).⁶ Die ausschlaggebenden Gründe für eine Institutionalisierung orientieren sich dabei an verschiedenen Zielsetzungen. Während bei einer funktionalen Ausrichtung Synergien, eine stärkere Leistungsfähigkeit oder ökonomisch-soziale Vorteile im Vordergrund stehen, dominieren bei einer politisch-symbolischen Ausrichtung Zusammenhänge wie politisch-kulturelle Nähe oder gemeinsame Wertvorstellungen. Dementsprechend unterschiedlich ist auch das Mandat der Institutionen, die je nach Ansatz einen funktional-instrumentellen oder politisch-symbolischen Auftrag erfüllen.⁷ Dieses Mandat kann die Zusammensetzung und Gestaltung von Institutionen und Entscheidungsprozessen beeinflussen.⁸ Anzu-

4 Fürst, Regional Governance 89-90.

5 Schmitt-Egner, Transnationale Handlungsräume und transnationaler Regionalismus in Europa: zur Theorie, Empirie und Strategie grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Regionen, in: Kriele/Lesse/Richter (Hg), Politisches Handeln in transnationalen Räumen, Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen (2005) 15; Perkmann, Euroregions.

6 García-Alvarez/Trillo-Santamaría, Between Regional Spaces and Spaces of Regionalism: Cross-border Region Building in the Spanish 'State of the Autonomies', Regional Studies 2013, 104.

7 Vgl Blatter, International Journal of Urban and Regional Research 2004, 532-533.

8 Engl, Zusammenhalt 80-81.

nehmen ist, dass eine funktionale Ausrichtung eine diversifizierte Institutionalisierung und Partizipation verschiedener Entscheidungsträger fördert, während bei einer politisch-symbolischen Ausrichtung die Zusammenarbeit vorwiegend auf politische Entscheidungsträger beschränkt bleibt. Grundsätzlich erscheint es kooperationshemmend, wenn nur eine der beiden Ausrichtungen maßgeblich dominiert. Einem politisch-symbolischen Kooperationsraum fehlt der funktional-pragmatische Anreiz zur Zusammenarbeit und damit die Motivation zur Einbindung verschiedenster Akteure in die Kooperationsstrukturen, während in einem funktional-zweckorientierten Kooperationsraum die affektiven politischen und kulturellen Verbindungen kaum ausgeprägt sind, die für die Entwicklung nachhaltiger Kooperationsstrukturen aber ebenso von Bedeutung sind.

III. Praxis einer grenzüberschreitenden partizipativen und Mehrebenen-Governance

Anhand der zuvor dargelegten Merkmale wird im Folgenden der institutionelle Aufbau von drei Fallbeispielen genauer untersucht. Diese Beispiele sind der EVTZ Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai an der Grenze zwischen Frankreich und Belgien, der EVTZ Eurorégion Pyrénées-Méditerranée an der Grenze zwischen Frankreich und Spanien und der EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino an der Grenze zwischen Österreich und Italien. Dieser Vergleich soll aufzeigen, ob die rechtliche Fundiertheit und Flexibilität des Instruments EVTZ in den drei Grenzübereichen dazu genutzt wird, um partizipative grenzüberschreitende Governance Strukturen zu schaffen und so einen funktionalen und politischen grenzüberschreitenden Handlungsraum zu begründen.

Einige grundlegende Ähnlichkeiten dieser drei Fälle sind eine langjährige Kooperation bereits vor der Errichtung des EVTZ, die Beschränkung der Zusammenarbeit auf benachbarte Gebietskörperschaften und damit keine interregionale Zusammenarbeit und keine Beteiligung anderer Arten von Körperschaften, die Errichtung des EVTZ im Zeitraum zwischen 2008 und 2011, sowie ein besonderer ethnisch-kultureller Kontext geprägt durch nationale und ethnische Minderheiten bzw Sprachgemeinschaften. Demgegenüber entstammen die EVTZ-Mitglieder aus unterschiedlichen staatlichen Strukturen und umfassen sowohl Verwaltungsregionen bzw Verwaltungskörperschaften (Frankreich) als auch Regionen bzw Körperschaften mit Gesetzgebungskompetenzen (Belgien, Italien, Österreich, Spanien). Auf

Grund der Partnerschaft und der jeweiligen innerstaatlichen Kompetenzverteilung gliedern sich die Kooperationsverbünde in EVTZ mit einer weitgehend symmetrischen Partnerschaft (Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino) und in EVTZ mit einer asymmetrischen Partnerschaft (Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, Eurorégion Pyrénées-Méditerranée).

Folgende Tabelle fasst die wichtigsten Daten der drei EVTZ zusammen.

Tabelle 1: Die EVTZ Fallbeispiele im Überblick

EVTZ	EVTZ Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai	EVTZ Eurorégion Pyrénées- Méditerranée	EVTZ Europaregion Tirol-Südtirol- Trentino
Mitglieder	14 Mitglieder F: der französische Staat, die Region Nord-Pas de Calais, das Département du Nord und der Kommunalverband LMCU. B: der belgische Bundesstaat, die Region Flandern und die flämische Gemeinschaft Belgiens, die Provinz Westflandern, die Kommunalverbände Leiedal und Wvi, die Region Wallonien, die französische Gemeinschaft Belgiens, die Provinz Hainaut sowie die Kommunalverbände Ideta und IEG.	4 Mitglieder E: die Autonomen Gemeinschaften Katalonien und Balearische Inseln. Fr: die Regionen Languedoc-Roussillon und Midi-Pyrénées.	3 Mitglieder A: das Land Tirol. I: die Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient.

Gründungsjahr	2008	2009	2011
Demographischer Kontext	EVTZ-Gebiet: Teile des Département Nord (Fr), Teile der Provinz Westflandern und der Provinz Hainaut (B). Bevölkerung: ca 2.100.000 Einwohner. Minderheiten/Sprachen : Auf belgischer Seite Flamen und Wallonen. In Teilen Frankreichs ebenfalls Flämisch sprechende Personen	EVTZ-Gebiet: die 4 beteiligten Gebietskörperschaften. Bevölkerung: ca 15.200.000 Einwohner. Minderheiten/Sprachen: Katalanen und Okzitanen in Spanien und Frankreich	EVTZ-Gebiet: die 3 beteiligten Gebietskörperschaften. Bevölkerung: ca 1.750.000 Einwohner. Minderheiten/Sprachen: Deutschsprachige und ladinische Minderheit in den Provinzen Bozen-Südtirol und Trient
Organe laut Satzung	1. Versammlung (84 Mitglieder) 2. Vorstand (32 Mitglieder) 3. Präsident und 3 Vize-Präsidenten 4. Gemeinsame Dienststelle 5. Konferenz der Bürgermeister	1. Versammlung (4 Mitglieder) 2. Präsident 3. Direktor und Assistenten 4. Generalsekretariat 5. Vertreter in Brüssel	1. Versammlung (12 Mitglieder) 2. Vorstand (3 Mitglieder) 3. Präsident 4. Generalsekretariat 5. Kollegium der Rechnungsprüfer

Auf den ersten Blick haben alle drei Kooperationsverbünde einen ähnlichen organisatorischen Aufbau. Gemeinsame EVTZ-Institutionen sind gemäß der jeweiligen Satzungen eine Versammlung, ein Präsident und gemeinsame Dienststellen bzw Sekretariate sowie in zwei Fällen ein Vorstand. Berücksichtigt man aber auch nicht statutarische Gremien und untersucht die Substanz der grenzüberschreitenden Organe anhand der zuvor definierten institutionellen Merkmale einer partizipativen Governance, ergibt sich ein differenzierteres Bild, wie folgende Tabelle zusammenfasst.

Tabelle 2: Merkmale einer partizipativen und Mehrebenen-Governance im Vergleich

Governance-Merkmal	EVTZ Eurométropole Lille-Kortrijk- Tournai	EVTZ Eurorégion Pyrénées- Méditerranée	EVTZ Europaregion Tirol- Südtirol-Trentino
Formelle / institutionalisierte Beteiligung mehrerer Regierungs- und Verwaltungsebenen	+	-	-
Formelle / institutionalisierte Beteiligung verschiedener politischer Institutionen derselben Regierungsebene	-	-	+
Formelle / institutionalisierte Beteiligung anderer öffentlicher Akteure, vor allem Verwaltungsstellen und Beamte	+	+	-
Formelle / institutionalisierte Beteiligung nicht-öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure	+	-	-
Institutionelle Berücksichtigung der ethnischen und sprachlichen Vielfalt eines Grenzraums	+	+	+

Aus dieser ersten Übersicht geht hervor, dass es eine markante Bruchlinie zwischen den drei Fällen gibt. Während die Kooperationsstrukturen in der Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai vier der fünf Merkmale einer partizipativen Governance aufweisen, sind es in den anderen beiden Fällen jeweils zwei Merkmale. Konkrete Beispiele ausgewählter Organe sollen dies im Folgenden veranschaulichen und konkret aufzeigen, wie partizipative Governance und Mehrebenen-Governance in einem grenzüberschreitenden Kontext umgesetzt werden können.

A) *Beteiligung mehrerer Regierungs- und Verwaltungsebenen*

Das einzige Beispiel einer formalisierten Beteiligung mehrerer Regierungs- und Verwaltungsebenen ist die Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai. Dieser EVTZ setzt sich aus 14 Mitgliedern zusammen, die sich über Gemeinden bzw. Gemeindeverbände, Provinzen, Regionen und staatliche Stellen erstrecken. Diese Mehrebenenstruktur charakterisiert sowohl die Mitgliedschaft als auch die Zusammensetzung der Organe des Verbundes, insbesondere die Versammlung und den Vorstand als Entscheidungsgremien. Anzumerken ist allerdings, dass sowohl bei den EVTZ-Mitgliedern als auch in den Organen die Gemeinden die Mehrheit stellen.⁹

Außerdem wurde in der Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai eine sogenannte Konferenz der Bürgermeister als beratendes Organ eingerichtet, um auch Vertreter jener Gemeinden in die EVTZ-Strukturen einzubinden, die formell nicht in den Organen vertreten sind. Diese Konferenz wird einmal jährlich abgehalten.

B) *Beteiligung verschiedener politischer Institutionen derselben Regierungs- und Verwaltungsebene*

Die Beteiligung von verschiedenen politischen Institutionen derselben Regierungs- und Verwaltungsebene an den Organen eines EVTZ wird ebenfalls nur in einem der drei Fälle formell garantiert, nämlich in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, deren Versammlung sich gemäß Satzung aus Vertretern der Exekutive und der Legislative zusammensetzen muss. Von den zwölf Versammlungsmitgliedern stammen sechs aus den drei Landtagen (die drei Landtagspräsidenten von Tirol, Südtirol und Trient und ein weiterer Landtagsvertreter) und sechs aus den drei Landesregierungen (die drei Landeshauptleute von Tirol, Südtirol und Trient und ein weiterer Vertreter der Landesregierung). Folglich ergibt sich eine doppelte Parität zwischen den EVTZ-Mitgliedern einerseits, da jede Gebietskörperschaft durch vier Personen vertreten ist, und zwischen den Institutionen andererseits, da sechs Vertreter die Landtage und sechs Vertreter die Landesregierungen repräsentieren.

9 Engl, Zusammenhalt 280-283.

C) *Beteiligung anderer öffentlicher Akteure*

Aus den Fallstudien ersichtliche Anknüpfungspunkte für eine Einbindung von anderen öffentlichen Akteuren, sei es aus der Politik oder aus der Verwaltung, sind thematische Arbeitsgruppen, die in der Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai und der Eurorégion Pyrénées-Méditerranée eingerichtet wurden. Diese Arbeitsgruppen setzen sich aus Vertretern von Politik und Verwaltung zusammen und erarbeiten gemeinsame Projekte und Kooperationsstrategien für ein bestimmtes Thema.

In der Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai wurden sechs Arbeitsgruppen errichtet zu den Themen wirtschaftliche Entwicklung, Mobilität, nachhaltige Entwicklung, Kultur, Tourismus, und Dienstleistungen für die Bürger. Jede Arbeitsgruppe hat 32 Mitglieder, die einen politischen und einen administrativen Vertreter pro EVTZ-Mitglied sowie weitere Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen umfassen. Die Eurorégion Pyrénées-Méditerranée verfügt über vier Arbeitsgruppen, die sich mit den Themen nachhaltige Entwicklung, Kultur, Innovation und Bildung befassen. Die Zusammensetzung dieser Arbeitsgruppen ist nicht von vornherein festgelegt, sondern variiert je nach Thema. Beteiligt sind grundsätzlich zuständige und interessierte politische und administrative Vertreter der vier Gebietskörperschaften und ein oder zwei Mitarbeiter des EVTZ.¹⁰

D) *Beteiligung nicht-öffentlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure*

Eine dauerhafte Beteiligung nicht-öffentlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure wird lediglich in der Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai garantiert, nämlich über die zuvor erwähnten Arbeitsgruppen und das zivilgesellschaftliche Forum.

Das zivilgesellschaftliche Forum wurde im Jahre 2009 unabhängig von den statutarischen EVTZ-Organen und damit unabhängig von der Übereinkunft und Satzung des EVTZ von einigen in der Grenzregion tätigen Vereinen und Verbänden gegründet. Es setzt sich aus 80 Vertretern verschiedener Organisationen und Vereine aus Frankreich und Belgien zusammen (40 Vertreter aus Frankreich, 20 aus Flandern und 20 aus Wallonien). Geleitet wird das Forum von einem Vorstand

¹⁰ Engl, Zusammenhalt 291-292 und 330-331.

(vier Franzosen, zwei Flamen, zwei Wallonen) und sechs Arbeitsgruppen, die sich thematisch mit jenen des EVTZ decken und deren Mitglieder gleichzeitig auch an den EVTZ-Arbeitsgruppen teilnehmen. Auch darüber hinaus wurde das Forum sowohl institutionell als auch finanziell in die EVTZ-Strukturen eingebunden. Die gemeinsame Dienststelle des EVTZ unterstützt das Forum finanziell durch einen jährlichen Beitrag von 25.000 Euro und administrativ über einen seiner Mitarbeiter, der zum Teil für das Forum arbeitet und die Kommunikation zwischen dem Forum und den anderen EVTZ-Organen betreut und administrative Unterstützung leistet.¹¹

E) *Institutionelle Berücksichtigung der ethnischen und sprachlichen Vielfalt eines Grenzraums*

Eine institutionelle Berücksichtigung der ethnischen und sprachlichen Vielfalt eines Grenzraums kann sowohl über die Organe als auch über die Arbeitssprachen eines EVTZ gewährleistet werden. Alle drei behandelten Fälle sind durch eine asymmetrische Minderheitensituation geprägt, in der anerkannte und besonders geschützte regionale Sprachen oder Minderheiten nicht anerkannten oder weniger geschützten Gruppen und Sprachen gegenüber stehen. Der institutionelle Aufbau der EVTZ spiegelt diese Asymmetrien und damit die politische und rechtliche Situation in den Gebietskörperschaften wider. In allen drei Fällen sind zwar die Minderheiten bzw Sprachgemeinschaften in den Organen vertreten, aber die Vertretung wird vor allem durch den rechtlichen Status und die zahlenmäßige Größe einer Minderheit oder Sprachgemeinschaft bestimmt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sowohl rechtlich nicht anerkannte als auch rechtlich zwar anerkannte aber numerische kleinere Gruppen nicht in den Organen vertreten sind (zB die Flamen in Frankreich als rechtlich nicht anerkannte Minderheit oder die ladinische Minderheit in der autonomen Provinz Trient als rechtlich anerkannte, aber numerisch kleine Gruppe).

Bei den Arbeitssprachen hingegen können rechtliche Asymmetrien leichter überwunden werden, da die Verwendung einer Minderheiten- oder regionalen Sprache auf der Ebene des EVTZ eine Sprache faktisch aufwerten kann, auch wenn diese nicht formell als Minderheitensprache anerkannt ist. Beispiele sind die flämische, die katalanische und die okzitanische Sprache in den Grenzräumen Frankreich-Belgien

11 Engl, Zusammenhalt 290-291.

und Frankreich-Spanien. Diese Sprachen werden auch im französischen Territorium gesprochen, sind aber nicht offiziell als regionale Sprachen in Frankreich anerkannt. Sie werden jedoch im jeweiligen EVTZ als Arbeitssprachen verwendet und können dadurch auf dem gesamten EVTZ-Gebiet gestärkt werden.¹²

IV. Fazit

Aus normativ-theoretischer Sicht reiht sich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in eine Neudimensionierung von Territorium und territorialer Governance ein – ein Prozess, den *Keating* mit dem Begriff des *rescaling*, also der Neuskalierung von Territorium, zusammenfasst und umschreibt.¹³ Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen eines EVTZ ist dabei eine von vielen Möglichkeiten, ein Territorium und die Governance eines Territoriums neu zu konzeptualisieren. Der Schwerpunkt dieses Prozesses liegt nicht auf Kompetenzverschiebungen und auf staatlicher bzw. souveräner Herrschaft im engeren Sinne, sondern auf Veränderungen des Regierens durch neue vertikale und horizontale Vernetzungspotentiale von Gebietskörperschaften.

Vor diesem Hintergrund untersuchte dieser Beitrag, ob über das Rechtsinstrument EVTZ innovative und partizipative Governance-Strukturen geschaffen werden und sich grenzüberschreitende Handlungsräume etablieren, die sich sowohl durch eine politisch-symbolische als auch eine funktional-zweckorientierte Ausrichtung kennzeichnen. Die vergleichende Analyse von drei ausgewählten Beispielen hat gezeigt, dass nur in einem Fall Kooperationsorgane und –Strukturen errichtet wurden, die in Richtung einer Mehrebenen-governance und einer partizipativen Governance gehen und somit ein grenzüberschreitendes Territorium durch innovative Formen der Steuerung regiert wird. In den beiden anderen Fällen bleiben die grenzüberschreitenden Governance Prozesse und Strukturen in einem EVTZ weitgehend eindimensional, das heißt beschränkt auf eine politische Ebene und auf ausgewählte politische Akteure. Experimente mit neuen Formen von partizipativer Governance oder

12 Noch wichtiger als die Verwendung von Minderheitensprachen als Arbeitssprachen eines Verbundes erscheint aber die funktionale Dimension, nämlich die Berücksichtigung und Aufwertung der ethnischen und sprachlichen Vielfalt eines Grenzraums über konkrete Tätigkeiten und Projekte. Siehe dazu *Engl*, Zusammenhalt 395-396.

13 *Keating*, *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso* (2013).

Mehrebenengovernance in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden nicht gewagt. Damit ist das Potential eines EVTZ als „verrechtlichtes Beispiel einer so genannten Multilevel Governance“¹⁴ in der Praxis noch nicht ausgeschöpft.

Damit grenzüberschreitende Zusammenarbeit wirksame Kooperationsverfahren entfaltet und in einem gemeinsamen Handlungsraum mündet, muss sie aber über eine einfache Zusammenfassung und Wiederholung bestehender politischer Strukturen hinausgehen. Eine entscheidende Trägerschicht einer Transnationalisierung sind die Eliten, aber der errichtete Organisationsrahmen der Zusammenarbeit muss gleichzeitig die institutionellen und prozeduralen Voraussetzungen bereit stellen, um eine breitere Beteiligung an der Politikgestaltung zu ermöglichen. Denn auch Verwaltungsbeamte, Parteien, Verbände und Akteure aus der Zivilgesellschaft tragen entscheidend zu einem grenzüberschreitenden Konsolidierungsprozess bei.¹⁵

Der EVTZ als „moderne, flexible Einrichtung des (integrierten) öffentlichen Rechts Europas“¹⁶ bietet die Möglichkeit, Kompetenzen nicht abzugrenzen sondern durch die Mitwirkung verschiedener institutioneller Akteure und Regierungsebenen kooperativ auszuüben¹⁷ und so neue Steuerungsformen und -Prozesse für ein grenzüberschreitendes Territorium zu etablieren. Es liegt nun vor allem an den regionalen politischen Eliten und den Verwaltungsbeamten, dieses Handlungspotential zu nutzen.

14 *Palermo*, Schlussbemerkungen: grenzüberschreitende Zusammenarbeit und die Entwicklung des integrierten Rechtsraumes in Europa, in: Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hg), *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino* (2011) 117 (118).

15 *Traweger/Pallaver*, *Kommunikation Kooperation Integration in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino* (2014) 101.

16 *Palermo*, Schlussbemerkungen 119.

17 *Palermo*, Schlussbemerkungen 118-119.

La democrazia diretta nella Provincia autonoma di Trento e il confronto con altri casi italiani

Introduzione

Vi sono segnali forti, provenienti in particolare dai paesi nei quali il modello democratico è più consolidato, dell'imperfezione della democrazia fondata sulla rappresentanza e sul voto. Il termine democrazia, ereditato dall'antica Grecia, era fondato sulla partecipazione, mentre quella odierna sulla rappresentanza, con la convinzione che la democrazia nel senso letterale sia una forma di governo impossibile per la modernità.¹ Questa situazione di disaffezione verso la politica ha portato molti esperti a parlare di crisi della democrazia rappresentativa.

Tale situazione ha reso opportuno tentare di intraprendere soluzioni alternative, e per questo motivo, accanto ai classici strumenti di democrazia diretta come il referendum, *"dagli anni '90 in poi si osserva in tutto il mondo, il diffondersi di forme innovative di partecipazione dei cittadini"*.² Da qui quindi la necessità di trovare delle modalità di sviluppo di processi che possano riportare il cittadino ad interessarsi concretamente di politica. La democrazia ha bisogno dell'interesse e della partecipazione dei cittadini per continuare ad essere una forma di governo credibile.

Partendo da questa prospettiva in questo lavoro vengono analizzati tre casi nei quali la partecipazione ha avuto uno sviluppo pratico. Il primo di questi è il caso della Regione Toscana, dove nel 2007 si è arrivati ad una legge regionale sulla partecipazione in seguito ad un percorso che ha coinvolto i cittadini nella sua formulazione, in una sorta di "partecipazione per la partecipazione". Tale legge è stata poi rivista e migliorata con un nuovo testo nel 2013. Il secondo caso è invece quello della Regione Emilia Romagna, la quale ha ugualmente sviluppato una legge sulla partecipazione nel 2010, senza però coinvolgere i propri cittadini. Infine sarà analizzato il caso della

1 Sartori, Elementi di teoria politica (1995).

2 Fritzsche/Nanz, La partecipazione dei cittadini: un manuale (2012) 24.

Provincia autonoma di Trento, la quale sta sperimentando un percorso diverso dalle Regioni citate precedentemente, più tendente alla democrazia diretta e caratterizzato da una proposta di legge di iniziativa popolare sostenuta da quasi 4000 firmatari.

I. L'iniziativa nei tre casi di studio

Come vedremo i tre casi italiani che verranno qui analizzati hanno preso tre strade diverse tra loro, nonostante l'obiettivo principale fosse condiviso, ovvero quello di dare più potere decisionale ai cittadini. Il ruolo che le Regioni italiane si sono ritagliate è quello di promotrici di percorsi partecipativi dando agli enti locali stimoli e appoggio, soprattutto finanziario.³ Una delle principali differenze è senza dubbio il punto di partenza dal quale si è affrontato lo sviluppo della partecipazione; scelta che ha poi condizionato tutto il percorso regionale. Ma andiamo con ordine.

La Toscana è stata la prima regione italiana ad affrontare un percorso che portasse ad una legge regionale sulla partecipazione. Un'idea che è partita da lontano e che è andata concretizzandosi con un percorso molto interessante, fondato sul tentativo di coinvolgere i cittadini anche nella formulazione della legge stessa. Il percorso toscano si sviluppa per tappe nelle quali sono coinvolti, in maniera differente i cittadini. Il primo passo fatto dalla giunta toscana fu un'assemblea, tenutasi il 13 gennaio 2006 nell'Auditorium del Consiglio Regionale di Firenze, alla quale parteciparono amministratori ed esponenti di comitati e associazioni.

Un secondo fondamentale passo fu il convegno internazionale del 19 maggio 2006, dal titolo "Le vie della partecipazione" tenuto a Villa Castelletti a Signa, in provincia di Firenze. L'obiettivo di questo convegno era di riunire e presentare alcune delle più significative esperienze e metodologie di partecipazione realizzate all'estero.

Il terzo fu invece il town meeting (una particolare tecnica di partecipazione) che si tenne a Marina di Carrara il 18 novembre 2006. I tre temi sui quali si svilupparono le sessioni del town meeting furono il sostegno pubblico alle iniziative partecipative, la partecipazione su progetti di grandi infrastrutture e la maggiore informazione ai cittadini riguardo alle esperienze partecipative. I numeri di chi vi prese parte

3 *Allegretti, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, Rivista dei Costituzionalisti* 1/2011, 8

sono molto significativi e danno l'idea della portata dell'evento: parteciparono circa 500 persone oltre a circa 90 volontari. Chiusosi il town meeting, i lavori proseguirono, attraverso altri incontri locali con i cittadini, fino alla stesura del disegno di legge.

Diverso è stato il percorso emiliano. La Regione Emilia-Romagna ha approvato una legge regionale sulla partecipazione solo pochi anni dopo la Regione Toscana ma ha seguito un percorso di avvicinamento alla partecipazione differente, nel quale i cittadini non sono stati realmente coinvolti. Non risulta infatti esserci stato un percorso partecipativo approfondito come nel caso toscano, dove la politica si era affidata anche e soprattutto ai cittadini per l'elaborazione di una legge sulla partecipazione.

Il percorso emiliano è quindi mosso da una volontà da parte degli amministratori di concedere la possibilità ai cittadini di partecipare alle decisioni che li riguardano, senza però coinvolgerli nella stesura del testo di legge, attività riservata solamente agli amministratori. Per quel che riguarda l'Emilia-Romagna si è infatti presentato e approvato un testo di legge che ha portato ad un'ampia diffusione dei processi partecipativi ma che non ha tenuto conto dei cittadini nel processo di sviluppo della legge stessa. Questa scelta rende la legge emiliana differente da quella toscana, poiché risulterà essere un semplice strumento amministrativo piuttosto che un tentativo di soluzione alla crisi della democrazia rappresentativa. Il percorso che si è sviluppato nella Provincia autonoma di Trento è invece molto differente dai precedenti. Innanzitutto perché si fa riferimento ad una proposta di legge proveniente da un comitato di cittadini e non ancora approvata, ma soprattutto perché si differenzia dai casi di Toscana ed Emilia perché è maggiormente caratterizzata da proposte che tendono ad un approccio che si rifà alle caratteristiche della democrazia diretta, piuttosto che a quelle della democrazia partecipativa. Quando si fa riferimento alla democrazia diretta si intende il modello di democrazia secondo il quale i cittadini esercitano direttamente specifiche porzioni di sovranità. Questa predilezione per gli istituti di democrazia diretta da parte dei promotori sarà una caratteristica che rimarrà centrale in tutto il percorso che analizzeremo e che quindi modificherà in parte i termini del dibattito rispetto a quanto visto per la Toscana e l'Emilia Romagna.

L'idea di affrontare il tema della partecipazione nella Provincia di Trento è partita nel novembre del 2011 dal consigliere provinciale dei Verdi Roberto Bombarda, in collaborazione con Alex Marini, il quale diventerà poi il coordinatore del comitato *"Più Democrazia in*

Trentino", fondato ufficialmente il 12 gennaio 2012. Dal comitato parte un lavoro che si dedica in particolare alla stesura della proposta di legge citata sopra arrivando, il 16 aprile 2012, ad inviare all'ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale lo stesso ddl e la relazione accompagnatoria, assieme a quasi 4000 firme di sostegno.

II. Le diverse leggi

I percorsi fin qui illustrati hanno portato ad avere tre leggi sulla partecipazione diverse tra loro. Un'analisi approfondita richiederebbe lunghi confronti e spiegazioni. Qui ci limiteremo ad analizzarne le principali caratteristiche e differenze.

La legge regionale toscana 69/2007 rappresenta la prima legge regionale sulla partecipazione in Italia. La legge si snoda in particolare su tre diverse tematiche che andremo ad analizzare: l'istituzione dell'Autorità regionale per la partecipazione, il dibattito pubblico sui grandi interventi e il sostegno regionale ai processi di partecipazione.

Per quel che riguarda l'Autorità regionale per la partecipazione l'art. 3, comma 2, ne delinea le caratteristiche dicendo che l'Autorità è un organo monocratico, il cui titolare è individuato in una persona competente nell'ambito del diritto pubblico e delle scienze politiche o di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative. L'art. 6 è quello che individua i compiti che l'Autorità detiene. Essa valuta e ammette le proposte di dibattito pubblico sui grandi interventi e ne cura lo svolgimento; valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi; definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno; valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi.

In riferimento al dibattito pubblico si dice che per i grandi interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica, l'Autorità possa organizzare un dibattito pubblico sugli obiettivi e le caratteristiche dei progetti. In seguito alla domanda, toccherà all'Autorità analizzare e ammettere un eventuale dibattito pubblico riguardante un determinato argomento. Chiusa questa prima fase, starà ancora all'Autorità il compito di gestire lo svolgimento del dibattito pubblico, stabilendone la durata, la quale non dovrà essere superiore ai sei mesi (con proroghe motivate di non oltre tre mesi), individuandone le fasi e promuovendo la partecipazione. Infine, per quello che riguarda la conclusione del dibattito pubblico (art. 10) il responsabile consegna all'Autorità un rapporto che

riferisce del processo adottato e degli argomenti sollevati nel corso del dibattito e delle proposte conclusive cui ha dato luogo. Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, il soggetto proponente dichiara pubblicamente se intende rinunciare al progetto o presentarne uno alternativo, proporre modifiche al progetto o continuare a sostenere il medesimo sul quale si è svolto il dibattito pubblico, argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta.

Il terzo ed ultimo macro argomento trattato nella legge 69/2007 è il sostegno regionale ai processi di partecipazione, tema molto discusso anche durante tutto il processo partecipativo che ha portato alla legge toscana. Possono richiedere sostegno ai processi partecipativi percentuali variabili di cittadini (in base alla zona interessata), enti locali, singoli e associati, anche con il supporto di residenti e di associazioni, imprese, e istituti scolastici, singoli o associati, a seguito di deliberazione degli organi collegiali. Il sostegno dei progetti ammessi dall'Autorità può comprendere uno o più interventi tra il sostegno finanziario, il supporto metodologico e l'assistenza nella comunicazione. Nell'art. 15 vengono riportati i principali requisiti di ammissione al sostegno regionale tra i quali la definizione precisa dell'oggetto del processo partecipativo, i tempi certi di svolgimento, gli strumenti e le metodologie partecipative che si intendono mettere in atto, la massima inclusività e la massima diffusione delle informazioni, la previsione di spese del processo.

La legge emiliana è stata approvata il 9 febbraio 2010 ed è intitolata *"Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"* ed è la numero 3/2010. Oltre alla parte dedicata ai principi e alle finalità (titolo I) e le disposizioni finanziarie e finali (titolo V) il corpo della legge è diviso in tre parti principali: la prima dedicata alle iniziative e istanze dei cittadini, soggetti proponenti e organi (titolo II), la seconda riguardante il sostegno regionale nelle sue modalità e nei criteri di ammissione (titolo III) e infine una parte incentrata sugli esiti e gli effetti dei processi partecipativi (titolo IV). Analizziamo ora i punti salienti del testo di legge. Il titolo II della legge 3/2010 è dedicato, come detto, alle iniziative e istanze dei cittadini. L'art. 5 indica quali sono i soggetti che possono proporre l'avvio di processi partecipativi i quali sono individuati nella Giunta, nell'Assemblea legislativa e negli enti locali, anche in forma associata, o altri soggetti, purché abbiano ottenuto l'adesione formale della Giunta, dell'Assemblea legislativa o di un ente locale. Non sono quindi i cittadini a poter proporre un percorso partecipativo (nella legge toscana potevano invece farlo, attraverso la raccolta di una percentuale

variabile di firme), ma istituzioni territoriali. L'art. 8 inquadra invece la figura del Tecnico di garanzia in materia di partecipazione. Tra i vari compiti del Tecnico di garanzia vi sono la distribuzione dei materiali e della documentazione utile per progettare e predisporre i processi di partecipazione; il supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi; il supporto nella comunicazione, anche mediante strumenti informatici; la valutazione in itinere ed ex post dello svolgimento dei processi partecipativi.

Il titolo III della legge regionale 3/2010 è dedicato al sostegno regionale e alle modalità e ai criteri di ammissione a tale sostegno. L'art. 9 stabilisce che la Giunta regionale individui annualmente i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale e i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità. Da sottolineare come nel comma 2 si faccia riferimento al sostegno regionale solamente come contributo finanziario e non anche come un aiuto tecnico come nel caso toscano. Nell'art. 10, dopo aver evidenziato l'importanza dell'informazione in tali processi, vi è, al comma 3, una vera e propria definizione di processo partecipativo all'interno della legge. Per quanto molto generica, tale definizione circoscrive i confini di un processo partecipativo e ne definisce le caratteristiche principali. Si parla di percorso di discussione, di comunicazione tra attori ed istituzioni e di ricerca di un accordo.

Il titolo IV della legge 3/2010, intitolato *"Esiti ed effetti dei processi partecipativi"* è analiticamente il più interessante, poiché sembra dare un enorme risalto proprio agli esiti dei processi partecipativi, argomento invece più debole nella legge toscana. In realtà questo titolo, composto dal solo art. 16, sembra andare nella direzione opposta. Viene riferito come il processo partecipativo vada concluso con l'approvazione da parte dell'ente responsabile di un documento finale che contenga la descrizione del percorso seguito e la proposta ultima che verrà validata o meno da parte del tecnico di garanzia. Al comma 2 inoltre si dice chiaramente che l'ente responsabile della decisione istituzionale da assumere, valutata la proposta partecipata, non ha obbligo alcuno e può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del procedimento partecipativo o di non recepirle. L'articolo si chiude con la precisazione che l'ente responsabile è comunque tenuto a una comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione che esponga le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del procedimento partecipativo.

Per quanto sia difficile mettere a confronto le due leggi si può dire che spesso ed in molti punti esse si equivalgono, mentre in altri differiscono, ma la differenza grande è proprio la visione generale che le due regioni hanno in materia di partecipazione. Nella legge emiliana il ruolo degli enti istituzionali è centrale, mettendo in secondo piano quello dei cittadini. La legge, nel suo testo, non sembra dare loro il giusto risalto, in assenza di tutta una serie di accorgimenti riguardanti proprio il ruolo dei cittadini e la loro importanza nei processi partecipativi. Questo può essere spiegato anche e soprattutto vista la mancanza di un percorso condiviso con i cittadini come quello che ha portato alla legge toscana. La legge emiliana dà l'idea di essere pensata e scritta per gli amministratori, i quali sono chiamati a gestire i processi partecipativi e a coinvolgere i cittadini.

Per quel che concerne il caso trentino, il 16 aprile 2012 vengono inviate all'ufficio di Presidenza del Consiglio provinciale il ddl e la relazione accompagnatoria. Il progetto di legge di iniziativa popolare dal titolo *"Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione, dell'iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale"* è sviluppato su 50 articoli divisi in diversi Capi, ovvero il Capo I riguardante le disposizioni generali, il Capo II concernente gli strumenti di partecipazione, il Capo III sull'iniziativa popolare, il Capo IV sui referendum, il Capo V sulle modificazioni della legge elettorale provinciale e il Capo VI con le disposizioni finali. Analizzeremo ora quelli che sono più strettamente legati alla democrazia diretta. Per quel che concerne il Capo II, ovvero gli strumenti di partecipazione, vi sono quattro sezioni, dedicate ognuno ad uno strumento differente, ed in particolare alle petizioni (riguardanti questioni di interesse generale che possono essere presentate nella forma di richiesta di informazioni e sono indirizzate al Consiglio provinciale), ai pritani (19 persone selezionate casualmente fra gli iscritti delle liste per l'elezione del Consiglio provinciale con compiti propositivi e consultivi in materia di democrazia diretta), alle consultazioni (svolte dal Consiglio e dalla Giunta provinciale prima dell'approvazione di leggi, regolamenti e atti amministrativi con gli interessati agli argomenti in via di approvazione) e al dibattito pubblico (in tema di grandi opere di impatto sociale, economico, territoriale e ambientale). Il Capo III è dedicato all'iniziativa popolare, esercitabile attraverso una proposta di legge presentata al Consiglio provinciale sotto forma di progetto redatto in articoli e accompagnato da 2500 firme. Il Capo IV è interamente dedicato allo strumento del referendum ed è composto da ben ventuno articoli, divisi in diverse sezioni, risultando il più esteso di tutta la proposta di legge, e dando

quindi un ampio risalto a tale strumento. Nelle sezioni dedicate alle varie modalità di referendum vi sono le descrizioni principali e il numero minimo di firme da raccogliere: 5000 per il referendum consultivo (proposte riguardanti questioni disciplinate da leggi, regolamenti, deliberazioni e atti amministrativi provinciali e un quesito che descrive gli obiettivi della consultazione), 8000 sia per il referendum confermativo (quesito riguardante testi di legge, di regolamenti o di atti amministrativi provinciali già approvati), che per quello propositivo (in merito a progetti di legge, di regolamento e di atti amministrativi provinciali) che pure per quello abrogativo (quesito sull'abrogazione di leggi, regolamenti e atti amministrativi provinciali).

La proposta di legge del comitato "Più Democrazia in Trentino" è indirizzata ad una democrazia diretta molto marcata e, al contrario delle leggi regionali di Toscana ed Emilia Romagna, manca della mediazione partitica. Tale proposta è infatti ricca di temi vicini all'antipartitismo e alla politica classica ed è per questo molto in contrasto con la democrazia rappresentativa, al contrario di quella partecipativa che mira ad una collaborazione e ad uno sviluppo contemporaneo dei due modelli di democrazia.

III. Alcuni Risultati in Toscana ed Emilia Romagna

Sono passati ormai alcuni anni dall'approvazione delle leggi sulla partecipazione in Toscana e in Emilia Romagna e per questo si possono avere già dei dati analizzabili.

La Toscana ha investito 1.000.000 di euro annui per sostegno dei processi partecipativi nei primi due anni (2008 e 2009), poi si è deciso annualmente la cifra in bilancio ma questa è rimasta simile. Non va inoltre dimenticato che la legge Toscana, dopo i primi cinque anni è stata rielaborata e approvata con un nuovo testo. Il 2 agosto 2013 viene infatti approvata una nuova legge sulla partecipazione dal titolo *"Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche locali e regionali"*. La legge numero 46/2013 è la naturale evoluzione della precedente legge sulla partecipazione e ne ricalca i principi cardine. Vi sono alcune modifiche che è opportuno segnalare. Per quel che riguarda il dibattito pubblico sui grandi interventi, nell'art. 8 viene inserito un criterio economico, secondo il quale, sono oggetto di dibattito pubblico le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000; mentre per le opere di iniziativa privata che

comportano investimenti complessivi superiori a euro 50.000.000, l'Autorità coinvolge il soggetto promotore affinché collabori alla realizzazione del dibattito pubblico e vi contribuisca attivamente con un adeguato concorso di risorse finanziarie. Di fatto si stabilisce un tetto di spesa, oltre il quale sarà obbligatorio affrontare un dibattito pubblico e quindi coinvolgere i cittadini. In materia di sostegno regionale viene inserito un articolo (Art. 16) nel quale si indica che gli enti locali, per ricevere il finanziamento, tra i requisiti, presentino anche una dichiarazione con cui l'ente si impegna a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento. Con questo articolo si intende dare un valore maggiore ai processi partecipativi, i quali saranno soggetti ad una più ampia considerazione da parte dell'ente locale promotore. Per quel che riguarda alcuni risultati della legge solo tra giugno e ottobre 2014 la Regione Toscana ha supportato 27 processi partecipativi nelle varie province, come riportato dal sito del Consiglio regionale. Nei primi cinque anni dall'approvazione della legge 69/2007 sono stati finanziati dalla regione circa 160 progetti.

Per quel che riguarda la legge emiliana, va messo in risalto il grande lavoro fatto a livello comunicativo. A livello regionale è stato valorizzato l'uso della rete ed in particolare è attivo un portale della regione Emilia Romagna dedicato interamente alla partecipazione. Osservandolo dettagliatamente si possono analizzare le cifre dei bandi. Nel 2012, per esempio, sono stati presentati al bando 69 progetti che richiedevano il finanziamento. Come previsto dalla legge questi sono passati alla verifica del Tecnico di garanzia, il quale ne ha certificati ben 65, scartandone solamente 4. Di questi progetti però la Regione ne ha finanziati solamente 12, per un totale di 212.800 euro di finanziamenti. Nell'anno successivo, il 2013, i progetti presentati sono stati 68, di cui 59 certificati dal Tecnico di garanzia, ma di questi solamente 11 hanno ricevuto il finanziamento, per un totale di 200.000 euro di spesa da parte della Regione. Infine nel 2014 i numeri sono simili, ben 89 progetti presentati, di cui 77 certificati dal Tecnico e solo 11 finanziati, con una spesa di 200.300 euro. Come si nota da questi numeri non manca l'intraprendenza nel progettare processi partecipativi da parte degli enti locali (spesso sono comuni o unioni di comuni, più raramente imprese o associazioni), i quali sono ben studiati e progettati, a giudicare dal numero di progetti approvati poi dal Tecnico di garanzia. Le difficoltà economiche però diminuiscono drasticamente le domande finanziate dalla Regione. Come si nota l'Emilia Romagna spende all'incirca 200 mila euro per finanziare i

processi partecipativi che sorgono sui suoi territori, una cifra ingente ma che evidentemente non basta per accontentare l'esigenza del territorio emiliano.

IV. Conclusioni

Regioni come la Toscana e l'Emilia Romagna sono arrivate a scrivere una legge regionale sulla partecipazione. I tentativi sono quelli di coinvolgere il cittadino nelle scelte amministrative più rilevanti e di favorire la partecipazione, in particolare a livello locale. Floridia, analizzando il percorso intrapreso in Toscana non nasconde le criticità ma evidenzia come:

"una democrazia deliberativa punta sulla mobilitazione di risorse cognitive diffuse e su una gestione produttiva e creativa degli stessi conflitti, e su procedure di mediazione cooperativa nella ricerca delle soluzioni. La via che stiamo provando a sperimentare in Toscana, tra mille difficoltà, si ispira a questa visione. Dinanzi alle torsioni, in chiave populistica e/o tecnocratica, a cui la nostra democrazia è oggi esposta, crediamo non vi siano molte alternative: la democrazia vive se si riescono a creare, allargare, strutturare spazi e luoghi in cui il confronto pubblico e argomentato sulle decisioni collettive possa avvenire in modo sistematico e condiviso".⁴

E' lo stesso Floridia che però evidenzia come il percorso intrapreso in Toscana non abbia nulla a che fare con la democrazia diretta elaborata, ad esempio, nel caso trentino. Egli sostiene che: *"la legge toscana non si ispira in alcun modo ad una visione diretta della democrazia: la responsabilità politica delle decisioni spetta alle istituzioni democratiche rappresentative, e non può che rimanere ad esse".⁵* Il dibattito trentino è quindi distante dalle idee e concezioni deliberative ed entra in forte contrasto con il modello deliberativo, in particolare nella relazione con le istituzioni rappresentative. Il "modello trentino" è sbilanciato verso una concezione di contrasto tra cittadini ed istituzioni ed esclude invece il dibattito argomentato, punto cardine della democrazia deliberativa. La Provincia Autonoma di Trento, al contrario di Toscana ed Emilia Romagna, non è ancora arrivata all'approvazione di una legge sulla partecipazione; c'è quindi ancora

4 Floridia, La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi (2012) 12

5 Floridia, democrazia 3

spazio per il dibattito e per virare verso una visione più deliberativa della partecipazione.

Bibliografia

- Allegretti*, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, *Rivista dei Costituzionalisti* 1/2011
- Allegretti* (cur), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze
- Benedikter*, *Il bilancio partecipativo. Decidere sulle finanze del proprio comune*, Bolzano (2013)
- Benedikter/Michelotto*, *Più democrazia nella politica comunale*, Bolzano (2014)
- Bobbio*, Dilemmi della democrazia partecipativa, *Democrazia e diritto* 4/2007, pp. 11-26
- Bobbio*, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari/Roma (2008)
- Bobbio/Matteucci/Pasquino* (cur), *Il dizionario di politica*, Torino (2014)
- Cotta/Della Porta/Morlino*, *Fondamenti di scienza politica*, Bologna (2001)
- De Toffol/Valastro*, *Dizionario di democrazia partecipativa*, Perugia (2012)
- Floridia*, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma (2012)
- Floridia*, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, *Stato e mercato* 1/2008, pp. 83-110
- Fritzsche/Nanz*, *La partecipazione dei cittadini: un manuale*, Bologna (2012)
- Pellizzoni* (cur), *La deliberazione pubblica*, Roma (2005)
- Sartori*, *Elementi di teoria politica*, Bologna (1995)

Sitografia

Cronologia degli eventi avvenuti nella provincia autonoma di Trento. Dal sito del comitato Più democrazia in Trentino. Consultato il 18 gennaio 2015 da <piudemocraziaintrentino.org>

Documento preliminare. Orientamenti per una legge regionale sulla partecipazione. Sito Rete Nuovo Municipio. Consultato il 9 gennaio 2015 da <nuovomunicipio.net/documenti>

IoPartecipo+, partecipazione in rete in Emilia Romagna. Dal sito sulla partecipazione in Emilia Romagna. Consultato il 15 gennaio 2015 da <partecipazione.regione.emilia-romagna.it/iopartecipo>

Intervento Floridia a Trento nel luglio 2013. Dal sito della Provincia autonoma di Trento. Consultato il 28 gennaio 2015 da <provincia.tn.it>

Report preliminare electronic town meeting. Sito Rete Nuovo Municipio. Consultato il 7 novembre 2014 da <nuovomunicipio.net/documenti>

Servizi Online in materia di partecipazione in Emilia Romagna. Dal sito sulla partecipazione in Emilia Romagna. Consultato il 15 gennaio 2015 da <partecipazione.regione.emilia-romagna.it>

Statuto del comitato Più democrazia in Trentino. Dal sito del comitato. Consultato il 18 gennaio 2015 da <piudemocraziaintrentino.org>

Verbale giornata del 13 gennaio 2006, Le vie della partecipazione; verso una legge sulla partecipazione. Sito Rete Nuovo Municipio. Consultato il 9 gennaio 2015 da <nuovomunicipio.net/documenti>

Die Bedeutung von Transparenz in der Bürgerbeteiligung¹ der Europaregion

I. Demokratie und Transparenz

A) Allgemeines

Dass Demokratie und Transparenz eng miteinander verknüpft sind, ist unumstritten.² Nicht umsonst galt es als eine Errungenschaft des Parlaments, dass Gesetze nicht im Geheimen, sondern vor der Öffentlichkeit verabschiedet wurden. Im Gegensatz dazu galt für die Verwaltung lange Zeit hindurch das Arkanprinzip.³

Damit Beteiligungsmöglichkeiten sinnvoll genutzt werden können, ist eine gute Informationslage unabdingbar, was sich unter anderem auch daran zeigt, dass gewisse Beteiligungsmöglichkeiten mit Auskunftsansprüchen kombiniert sind.⁴ Transparenz und eine (erfolgreiche) Bürgerbeteiligung hängen also direkt zusammen.

1 Für eine genaue Begriffsabgrenzung siehe *Gamper*, Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems, in: Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann (Hg), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (2015) 67 (67 ff).

2 Siehe zB *Gamper*, Staat und Verfassung³ (2014) 233 und *Fenster*, The Opacity of Transparency, *Iowa Law Review* 91 (2006) 885 (885 ff), der auch darauf verweist, dass Transparenz schon von *James Madison* als essentiell erachtet wurde (895).

3 Vgl zB *Schwan*, Droht der Überwachungsstaat?, *Leviathan* 1984, 560 (566); zu den Hintergründen vgl zB *Jestaedt*, Das Geheimnis im Staat der Öffentlichkeit, *AÖR* 2001, 204 (212 ff). Der heute allseits präsente Ruf nach mehr Transparenz gilt zwar für alle Staatsgewalten, zuallererst betrifft er jedoch zumeist die Staatsgewalt Verwaltung (Stichwort „gute Verwaltung“, siehe zB *Gamper*, Das „Gute“ in der Verwaltung – und außerhalb?, in: FS Bernhard Raschauer [2013] 99 [99 ff]). Gleichzeitig ist zu beobachten, dass die Bürger – wohl auch unter dem Einfluss der Partizipationsmöglichkeiten im Bereich Umwelt – mehr direkte Beteiligung in Gesetzgebung und Verwaltung einfordern. Eine weitere Erklärung für die größer werdende Rolle von Transparenz in der Verwaltung bietet die Schnittstellenfunktion, die die Verwaltung zwischen Bürger und Staat wahrnimmt.

4 Vgl zB die Kombination von Informationsrechten und Beteiligungsmöglichkeiten in der Aarhus-Konvention, siehe auch von *Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, *NVwZ* 2004, 272 (274).

B) Begriffliches

Was sich hinter dem Begriff der Transparenz verbirgt, bedarf einer näheren Untersuchung.⁵ Laut dem Duden kann Transparenz synonym mit Durchsichtigkeit oder auch Offenheit verwendet werden.⁶ Transparenz erlaubt, den Blick hinter die Dinge zu werfen; wenn etwas transparent gemacht wird, wird gewissermaßen der „Schleier“, der über bzw. vor den Dingen liegt, gelüftet.⁷

Gerade im rechtlichen Kontext wird Transparenz oftmals Hand in Hand mit Offenheit verwendet. Dies zeigt sich zB in den Verträgen der Europäischen Union.⁸ Offenheit und Transparenz werden (zumindest für den Bereich des Unionsrechts) oft dahingehend unterschieden, dass Transparenz einen Teilbereich von Offenheit abdecke, Offenheit aber noch weiter ginge und zB unter anderem auch Partizipation umfasse.⁹ Oftmals werden beide Konzepte jedoch auch synonym verwendet. Nachfolgend spielt lediglich die Transparenz als Vorbedingung für Partizipation eine Rolle.

C) Herstellung von Transparenz – Informationsaufbereitung und -zugang

Transparenz als Durchsichtigkeit reicht allerdings im Regelfall als Grundlage für eine aktive Bürgerbeteiligung nicht aus. Denn alleine die Möglichkeit, Kenntnis über staatliche Tatsachen und Vorgänge im weitesten Sinne, die ich im Folgenden als Informationen bezeichnen werde, zu bekommen, sagt noch nichts darüber aus, ob und wie diese aufbereitet sind. Deshalb sind im Zusammenhang mit Transparenz insbesondere Fragen zur Informationsaufbereitung (Stichwort *open*

5 Vgl. nur die Definition von Peters, *Towards Transparency as a Global Norm*, in: Bianchi/Peters (Hg), *Transparency in International Law* (2013) 534 (534 f).

6 Abrufbar unter <duden.de>.

7 Peters, *Transparency* 534.

8 Vgl. zB Art 10 Abs 3 EUV („... Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen“) oder Art 11 Abs 2 EUV („Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“).

9 Alemanno, *Unpacking the Principle of Openness in EU Law: Transparency, Participation and Democracy*, *European Law Review* 2014, 72 (81 f).

government-Systeme¹⁰⁾ und zum Informationszugang besonders herauszustreichen.¹¹⁾

Der Informationszugang kann grundsätzlich auf zwei Arten hergestellt werden: Einerseits über die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit, zumeist über Internetplattformen, aber auch in Broschüren, Prospekten und ähnlichem, oder über die Möglichkeit, während der Amtsstunden Einsicht in amtliche Unterlagen und Aufzeichnungen zu nehmen. Andererseits über spezifische Auskunftsrechte, mittels derer Interessierte die Herausgabe einer ganz bestimmten (und näher zu bezeichnenden) Information begehren können.¹²⁾ Für die vorliegende Fragestellung gilt für beide Fälle, dass insbesondere die Möglichkeit, Informationen in einer Fremdsprache (insbesondere in Italienisch bzw Deutsch) zu erhalten bzw abzurufen, von großer Bedeutung ist. Dies betrifft interessierte italienische Bürger, die nicht der deutschen Sprache mächtig sind, jedoch auf Informationen in Österreich zugreifen wollen, und umgekehrt interessierte österreichische Bürger, die nicht der italienischen Sprache mächtig sind, jedoch auf Informationen in Italien zugreifen wollen.

Während im ersten Fall – das ist die allgemeine Bereitstellung von Informationen – vor allem die Systematisierung der Informationen und Fragen der Durchsuchbarkeit wichtig sind, ist dies im zweiten Fall von geringerer Bedeutung. Der zweite Fall zieht jedoch die Frage nach sich, ob zur Erlangung der Information eine Legitimation nachgewiesen werden muss und wer legitimiert ist, Auskunft zu verlangen.

Die systematische Bereitstellung von Informationen spielt insbesondere im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Informationen im Internet eine wichtige Rolle. Informationen können zB schon

10 Zum sehr unterschiedlich verwendeten *open government* Begriff siehe Wirtz/ Birkmeyer, Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives, International Journal of Public Administration 2015, 381.

11 Dies zeigt sich zB an einer der Vorreiterbestimmungen im Bereich der Informationsbereitstellung, dem (österreichischen) UIG (beruhend auf europa- und völkerrechtlichen Vorgaben), dessen § 9 Abs 6 unter anderem Vorkehrungen trifft, die das Auffinden von Informationen erleichtern sollen: „Die informationspflichtigen Stellen haben zur Erfüllung ihrer Mitteilungspflicht (§ 5) praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszuganges zu treffen, indem sie insbesondere

1. Organisations- und Geschäftseinteilungspläne – soweit vorhanden – veröffentlichen,
2. Auskunftspersonen oder Informationsstellen benennen,
3. Listen und Verzeichnisse betreffend in ihrem Besitz befindliche Umweltinformationen führen.“

Darüber hinaus sollen gemäß § 1 Z 2 auch Möglichkeiten der Informationsbereitstellung über elektronische Kommunikationsmittel forciert werden.

12 Bertel, Informationsfreiheit statt Amtsgeheimnis?, JRP 2014, 203 (203 f mwN).

systematisiert bereitgestellt werden, indem sie mit Schlagworten versehen werden. Es geht jedoch auch darum, ob Informationen mit Suchmaschinen durchsucht werden können oder ob dies durch eine entsprechende Programmierung verhindert wird. Diesbezüglich stellt sich auch die Frage nach dem Format der bereitgestellten Informationen. Wünschenswert ist ein offenes Format, damit allen Bürgerinnen und Bürgern die Verwendung möglich ist.¹³

Schließlich ist auch die Frage nach der Rechtsnatur des Informationsanspruchs wichtig und daher eine Charakterisierung der Rechtsnormen dahingehend vorzunehmen, ob diese ein subjektives Recht (Grundrecht oder ein „einfachgesetzlich“ gewährleistetes Recht) vermitteln oder lediglich objektives (und damit nicht durchsetzbares) Recht darstellen.¹⁴

Im Folgenden soll nun zuerst kurz skizziert werden, ob und welche Normen europäischer Natur (das heißt europarechtliche und EMRK) für den Umgang mit Informationen relevant sein (und allenfalls vereinheitlichend wirken) können. Im Anschluss daran soll eine relevante, aber keinesfalls erschöpfende Auswahl an Bestimmungen, die der Transparenz und dem Informationszugang der Bevölkerung¹⁵ in der Europaregion dienen können, vorgestellt werden. Besonderes Augenmerk soll dabei darauf gelegt werden, wie der Zugang zur Information geregelt ist und wie die Sprachbarriere überwunden werden kann.

II. EMRK und GRC

Weder die EMRK¹⁶ noch die GRC verbürgen ein generelles Recht auf Zugang zu Informationen. Auch wenn die Überschrift zu Art 11 GRC (Freiheit der Meinungsäußerung und Informationsfreiheit) vielleicht die Vermutung zuließe, dass es hier um den Informationszugang gehe, so spricht der Wortlaut dann doch dagegen. Ein Recht auf Zugang zu Dokumenten (und zwar anders als Art 41 GRC, der das Recht einer Person auf Zugang zu sie betreffende Akten regelt) enthält Art 42

13 Vgl dazu die vom *Centre for Law and Democracy* und *Access Info Europe* ausgearbeiteten *Standards* <law-democracy.org/live/global-rti-rating> (5.10.2015).

14 Vgl <law-democracy.org/live/global-rti-rating> (5.10.2015).

15 Aus diesem Grund finden Bestimmungen über den individuellen Informationszugang zB auf Grund von Parteistellung, etc keine Berücksichtigung.

16 Vgl jedoch die beschränkte Eröffnung von Zugangsmöglichkeiten durch Art 8 und Art 10 EMRK (*Cornils*, Art 10 EMRK, in: Gersdorf/Paal [Hg], *Beck'scher Online-Kommentar Informations- und Medienrecht*⁸ [2014] Rz 20 f.).

GRC.¹⁷ Diese Bestimmung beschränkt sich jedoch auf Dokumente der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.¹⁸

Eine gewisse Vorreiterrolle kommt Informationsverpflichtungen, die sowohl Italien als auch Österreich betreffen, aus der Aarhus-Konvention¹⁹ und deren Umsetzung auf EU-Ebene durch die Verordnung (EG) Nr 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus²⁰ über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft zu.

III. Tirol

A) Gesetzgebung

Gesetzesbeschlüsse des Tiroler Landtages sind gemäß Art 38 TLO²¹ vom Landeshauptmann im Landesgesetzblatt, das von der Landesregierung herauszugeben ist (Art 41a TLO), kundzumachen. Art 41a Abs 2 TLO zufolge müssen Verlautbarungen im Landesgesetzblatt allgemein zugänglich sein und vollständig und dauerhaft ermittelt werden können. Detailliertere Anweisungen über die Kundmachung nicht nur von Gesetzen, sondern auch von Verordnungen trifft das Landes-Verlautbarungsgesetz 2013.²² Dabei gilt seit Anfang 2014 nunmehr die elektronische Kundmachung im Rechtsinformationssystem „RIS“²³ als authentisch. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund eines möglichst barrierefreien Zugangs als begrüßenswert zu erachten. In diesem Zusammenhang ist auch auf Art 11 des Landes-Verlautbarungsgesetzes zu verweisen, wonach Verlautbarungen „allgemein, unentgeltlich und ohne Identitätsnachweis zugänglich sein

17 Jarass, Charta der Grundrechte der EU² (2013) Art 42 Rz 1 ff.

18 Jarass, Charta Art 42 Rz 6 ff.

19 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters; Aarhus, Denmark, 25 June 1998 United Nations, Treaty Series, vol. 2161, 447.

20 Da die offizielle Schreibweise in der Verordnung „Århus“ lautet, soll dies an dieser Stelle beibehalten werden, auch wenn ansonsten die Schreibweise „Aarhus“ zu dominieren scheint.

21 LGBl Nr 50/1989, zuletzt geändert durch LGBl Nr 65/2014.

22 LGBl Nr 125/2013.

23 § 3 Landes-Verlautbarungsgesetz 2013.

[müssen], sodass jede Person vom Inhalt der Verlautbarung Kenntnis erlangen und Ausdrucke erstellen kann“. Damit ist auch klargestellt, dass weder der Wohnsitz noch die Staatsbürgerschaft für die Kenntnis von allgemein geltenden Gesetzen und Verordnungen ausschlaggebend ist.

Auf der Homepage des Landes Tirols stehen überdies Gesetzesmaterialien und Begutachtungsentwürfe von Gesetzen bereit.²⁴ Auch Landtagssitzungen sind grundsätzlich öffentlich (Art 25 Abs 1 TLO) und daher für sämtliche Bewohner der Europaregion zugänglich.²⁵

B) Gerichtsbarkeit

Erst seit jüngerer Zeit, nämlich mit der Einführung von Verwaltungsgerichten am 1. Jänner 2014, haben auch die österreichischen Bundesländer Anteil an der Staatsgewalt Gerichtsbarkeit, da die ordentliche Gerichtsbarkeit seit jeher in die Kompetenz des Bundes fiel.²⁶ Auf der Grundlage der Ermächtigung der Länder zur Regelung der Organisation der Landesverwaltungsgerichte (Art 136 B-VG) hat auch der Tiroler Landesgesetzgeber ein entsprechendes Gesetz, das Tiroler Landesverwaltungsgerichtsgesetz²⁷, erlassen. Im Kontext der Transparenz ist dabei insbesondere dessen § 21 zu nennen. Demzufolge ist beim Landesverwaltungsgericht eine Evidenzstelle einzurichten, die die Entscheidungen vollständig und übersichtlich aufbereitet. Der Zugang zu den so gesammelten Entscheidungen steht jedoch lediglich allen Landesverwaltungsrichtern offen. „Entscheidungen von grundsätzlicher Bedeutung sind“ jedoch darüber hinausgehend „jedenfalls zu veröffentlichen“ (§ 21 Abs 4). Diese Entscheidungen werden ins RIS eingespielt, sind darüber hinaus auch auf der Homepage des LVwG abrufbar und daher wiederum für jedermann frei zugänglich.

24 Abrufbar auf der Homepage des Landes Tirol unter <tirol.gv.at>. Gemäß Art 36 TLO hat im Vorfeld eines Gesetzesbeschlusses im Regelfall ein Begutachtungsverfahren durchgeführt zu werden. Dabei werden insbesondere die Interessenvertretungen der Gemeinden des Landes und die Stadt Innsbruck, sofern der Gesetzentwurf Interessen von Gemeinden berührt und die gesetzlichen beruflichen Vertretungen informiert.

25 Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang auch das (auch) landesverfassungsgesetzlich gewährleistete Petitionsrecht (Art 12 TLO), welches jedermann (und damit wohl grundsätzlich auch Nicht-Staatsbürgern ohne Wohnsitz in Tirol) zusteht.

26 Öhlinger, Die Verwaltungsgerichte im System der österreichischen Bundesverfassung, in: Fischer/Pabel/Raschauer (Hg), Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit (2014) 37 (61 f).

27 LGBl Nr 148/2012.

C) Verwaltung

Grundsätzlich gilt in Österreich (noch) das in Art 20 Abs 3 B-VG²⁸ verankerte Prinzip der Amtsverschwiegenheit, das jedoch durch die in Art 20 Abs 4 B-VG festgelegte Auskunftspflicht der mit Aufgaben der Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltung betrauten Organen sowie der Organe anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches (soweit Auskünften nicht eine Verschwiegenheitspflicht entgegensteht), stark aufgeweicht ist. Nach der herrschenden Lehre erwächst den Rechtsunterworfenen aus Art 20 Abs 4 B-VG jedoch kein subjektives Recht auf Auskunft.²⁹ Ein solches ergibt sich erst aus einfachen Gesetzen.³⁰ Art 20 Abs 4 B-VG legt auch die nähere Kompetenzverteilung fest: Für die in diesem Zusammenhang interessierenden Organe der Länder und Gemeinden sowie durch die Landesgesetzgebung zu regelnde Selbstverwaltung ist demzufolge der Bund zuständig für die Grundsatzgesetzgebung; die Länder sind zur Ausführungsgesetzgebung und zur Vollziehung kompetent. Demzufolge ist der Informationszugang nach dem Auskunftspflicht-Grundsatzgesetz des Bundes³¹ und dem Tiroler Auskunftspflichtgesetz³² zu beurteilen. Auch hier gilt wiederum, dass es sich beim Auskunftsrecht um ein Jedermannsrecht handelt, welches also von allen Bürgern der Europaregion in Anspruch genommen werden kann.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, Untätigkeit der Verwaltung³³ rechtlich zu bekämpfen.

Darüber hinaus ist auch auf die Praxis der Tiroler Landesregierung zu verweisen, Beschlussprotokolle der Regierungssitzungen zu ver-

28 So auch Art 54 TLO Amtsverschwiegenheit der Mitglieder der Landesregierung.

29 Wieser, Art 20 Abs 4 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 7.

30 ZB aus dem Auskunftspflichtgesetz (des Bundes) oder einem der das Auskunftspflichtgrundsatzgesetz ausführenden Landes Auskunftspflichtgesetzen.

31 BGBl Nr 286/1987 idF BGBl I Nr 158/1998.

32 LGBl Nr 4/1989 zuletzt geändert durch LGBl Nr 130/2013.

33 Denkbar ist zB, dass die Verwaltung gar nicht reagiert, weil von einem unzulässigen Auskunftsbegehren ausgegangen werden muss.

öffentlichen,³⁴ die damit der Allgemeinheit jederzeit zur Verfügung stehen.

Von Interesse könnte allenfalls noch Art 60a TLO sein, der eine Bestimmung über die Information der Bevölkerung enthält. Demnach hat „[d]ie Landesregierung [...] die Bevölkerung des Landes über Angelegenheiten, die für das Land Tirol von besonderer politischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Bedeutung sind, in geeigneter Weise zu informieren.“ Diese Informationsbestimmung betrifft zwar grundsätzlich nur die (Wohn-)Bevölkerung des Landes Tirols. Die Bestimmung könnte sich jedoch insofern günstig auf die Informationslage auch außerhalb Tirols auswirken, als dass die Verbreitung über klassische Medien, die Homepage des Landes Tirol sowie in Zukunft wahrscheinlich auch social media, eine geeignete Art und Weise, Informationen zu verbreiten, darstellen.

Damit ist es für sprachkundige ausländische Bürger relativ einfach, entsprechende Informationen abzurufen.

D) *Ausblick auf die Informationsfreiheit*³⁵

Gemäß der Regierungsvorlage 395 BlgNr XXV GP ist geplant, die Regelungen über die Amtsverschwiegenheit und das Auskunftsrecht durch einen neuen Art 22a B-VG abzulösen. Nach Art 22a Abs 1 B-VG sollen Organe der Gesetzgebung, die mit der Besorgung von Geschäften der Bundesverwaltung und der Landesverwaltung betrauten Organe, die ordentlichen Gerichte, der Rechnungshof, die Landesrechnungshöfe, die Verwaltungsgerichte, der Verwaltungsgerichtshof, der Verfassungsgerichtshof, die Volksanwaltschaft und die von den Ländern für den Bereich der Landesverwaltung geschaffenen Einrichtungen mit gleichartigen Aufgaben wie die Volksanwaltschaft jene Informationen, die von allgemeinem Interesse und deren Veröffentlichung nicht gem Abs 2 der Bestimmung geheim gehalten werden dürfen, in einer für jedermann zugänglichen Art und Weise veröffentlichen.

Während Art 22a Abs 1 B-VG eine generelle Veröffentlichungspflicht normiert, enthält Art 22a Abs 2 B-VG Bestimmungen über den

34 Abrufbar auf der Homepage des Landes Tirol unter <tirol.gv.at>. Vgl auch das im Bundesländervergleich einzigartige (Steiner, Landesregierung, in: Pürgy [Hg], Das Recht der Länder, Band I [2012] 299 [355]) gemäß Art 65a Abs 1 TLO gewährleistete Recht eines jeden Landtagsabgeordneten, in die Beschlussprotokolle der Landesregierung Einsicht zu nehmen.

35 Vertiefend siehe Bertel, JRP 2014, 203 ff.

individuellen Zugang zu Informationen. Dieser ist enger gefasst als die generelle Veröffentlichungspflicht, da die Stellen, die den Zugang ermöglichen bzw eine Veröffentlichung veranlassen müssen, nicht deckungsgleich sind.

Die in Art 22a Abs 2 B-VG genannten Geheimhaltetatbestände gelten sowohl hinsichtlich des allgemeinen als auch hinsichtlich des individuellen Informationszugangs. Inwiefern die Einräumung eines gesetzlich gewährleisteten Rechts auf Zugang zu Information einen Fortschritt darstellt, hängt insbesondere von der Ausgestaltung, Auslegung und Handhabung der Geheimhaltetatbestände ab. Es bleibt abzuwarten, ob Art 22a B-VG tatsächlich einen großen Schritt in Richtung Transparenz bedeutet.³⁶

IV. Südtirol-Trentino

A) Gesetzgebung

Gemäß Art 57 des Sonderstatuts für Südtirol und Trentino sind Gesetze und Verordnungen der Region bzw des Landes im Amtsblatt der Region in Deutsch und Italienisch kundzumachen. Ebenso werden im Amtsblatt die Gesetze und Dekrete der Republik kundgemacht, die die Region betreffen, und zwar in deutscher Sprache (Art 58). Die Bestimmung findet sich etwas modifiziert in Art 16 des Dekrets des Präsidenten der Republik vom 1. Februar 1973, Nr 49 (Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol: Organe der Region und der Provinzen Trient und Bozen und Befugnisse der Region).

B) Gerichtsbarkeit

Ähnlich der Situation in Österreich verfügt auch die Region Südtirol-Trentino über Verwaltungsgerichte (Art 90 Sonderstatut). Organisatorisch ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Dekret des Präsidenten der Republik vom 6. April 1984, Nr 4261 (Durchführungsbestimmungen zum Sonderstatut für Trentino-Südtirol über die Errichtung

³⁶ Kritisch zB verschiedene Stellungnahmen zum Ministerialentwurf 19/ME BlgNR XXV. GP, abrufbar auf der Parlamentshomepage unter <parlament.gv.at>.

des Regionalen Verwaltungsgerichtes Trient und der Autonomen Sektion Bozen) geregelt.

Für die Veröffentlichung von Entscheidungen gilt das (zentralstaatliche) gesetzesvertretende Dekret vom 30. Juni 2003, Nr 196 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*). Art 51 Z 2 leg cit ordnet an, dass Urteile und andere Entscheidungen der Gerichtsbarkeit, die in der Kanzlei oder dem Sekretariat gesammelt werden, über ein Informatiksystem und die Homepage der Einrichtung bekannt gemacht werden. Dabei ist der Schutz der Persönlichkeit zu beachten.

C) **Verwaltung**

Die Verwaltungstransparenz³⁷ wird in der Region Südtirol-Trentino seit einiger Zeit forciert. Grundlage dafür ist unter anderem ein gesamtstaatliches Gesetz, nämlich das gesetzesvertretende Dekret vom 14. März 2013, Nr 33. Dieses Dekret statuiert (Art 1) ein generelles Prinzip der Transparenz in der Verwaltung in Bezug auf Informationen betreffend die Organisation und die Aktivitäten der öffentlichen Verwaltung. Die begriffliche Nähe zwischen Transparenz und Offenheit lässt sich auch aus der Z 2 des Art 1 des Dekrets lesen, der unter anderem festhält, dass es um eine offene Verwaltung, die dem Bürger dient, gehe. Nach diesem Verständnis ermöglicht die Realisierung des Transparenzprinzips eine offene Verwaltung und eine gute Verwaltung. Die Transparenz ist gem Art 1 Z 2 des Dekrets außerdem die Voraussetzung für die Gewährleistung der bürgerlichen, politischen und sozialen Rechte. Die Grenzen der Transparenz und der Veröffentlichung von Informationen liegen dem Dekret zufolge dort, wo es unter anderem um persönliche Daten, das Amtsgeheimnis oder das Statistikgeheimnis geht (Art 1 Z 2), die ihrerseits gesetzlich geschützt werden (Art 4 Z 1). Veröffentlichungspflichtig sind darüber hinaus auch nur bestimmte Informationen, die vom Dekret noch selbst genannt werden: Dies betrifft zB generelle Akte der Verwaltung (Art 12)³⁸ und andere, bereichsspezifische Informationen (zB betreffend die Raumordnung [Art 39] oder Verwaltungsmaßnahmen [Art 23]).

37 An dieser Stelle soll lediglich die regionale Ebene beleuchtet werden; die Auswahl der Rechtsvorschriften beansprucht keine Vollständigkeit.

38 Erfasst davon sind nicht nur Akte mit Außenwirkung, sondern „von der Verwaltung erlassene Richtlinien, Rundschreiben, Programme und Anweisungen sowie jeder Akt, der allgemeine Verfügungen über die Organisation, die Befugnisse, die Ziele, die Verfahren enthält oder die die Verwaltung betreffenden Rechtsvorschriften auslegt oder Bestimmungen für deren Anwendung festlegt, einschließlich der Verhaltenskodex.“

Eine weitere grundsätzliche Regelung von Transparenz – und hiermit wird der Zusammenhang zu Antikorruptionsbemühungen deutlich – ist das (staatliche) Gesetz vom 6. November 2012, Nr 190 über „Bestimmungen zur Verhütung und Ahndung der Korruption und der Illegalität in der Verwaltung“, welches ebenso Bestimmungen über die Transparenz enthält.

Beide (Gesetz Nr 190 und Dekret Nr 33) bilden die Grundlage für das Regionalgesetz vom 29. Oktober 2014, Nr 19, welches anordnet, dass (mit wenigen Ausnahmen und Adaptierungen³⁹) die Bestimmungen des Dekrets Nr. 33 auch für die Region und die Körperschaften, für deren Ordnung die Region zuständig ist, in Bezug auf deren jeweilige Zuständigkeitsbereiche zur Anwendung gelangen sollen (Art 1 leg cit).

Demzufolge sind die Region sowie alle Körperschaften, für deren Ordnung die Region zuständig ist, einerseits verpflichtet, entsprechende (generelle) Informationen auf einer Homepage bereitzustellen (Schema nach Gesetzesdekret Nr 33) und andererseits auch individuellen Zugang zu Informationen gewährleisten (Art 4 Gesetzesdekret Nr 33), der bei Säumnis auch nach den Regeln des gesetzesvertretenden Dekrets vom 2. Juli 2010, Nr 104 durchgesetzt werden kann (Art 5). Gemäß Art 5 des Dekrets Nr 33 ist dabei ein jeder befugt, dieses Recht geltend zu machen; es ist ausdrücklich erwähnt, dass keine persönliche Legitimation des Antragstellers erforderlich und keine Begründung zu liefern ist. Darüber hinaus ist der Zugang, der innerhalb von 30 Tagen in der Übermittlung des entsprechenden Dokuments oder Hyperlinks erfolgen muss, kostenlos (Art 5 Z 1 und 2).

Dekret Nr 33 verpflichtet zusätzlich zur Verabschiedung sogenannte Transparenzpläne, die sowohl in der autonomen Provinz Bozen⁴⁰ als auch in der autonomen Provinz Trient⁴¹ ergangen sind.

V. Conclusio

Sowohl im österreichischen als auch im italienischen Teil der Euroregion sind Möglichkeiten des Informationszugesanges schon jetzt

39 Art 1 Regionalgesetz vom 29.10.2014 Nr 10.

40 Mehrjahresplan für die Transparenz 2014 – 2016 genehmigt mit Beschluss der Landesregierung vom 29.7.2014, Nr 938 (aktualisiert am 30.1.2015).

41 Approvazione del Piano per la definizione dei tempi e delle modalità di attuazione della legge provinciale 30 maggio 2014, n. 4, recante „Disposizioni riguardanti gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni e modificazione della legge provinciale 28 marzo 2013, n. 5“ e direttive agli enti strumentali.

unabhängig von der Staatsbürgereigenschaft oder dem Erfordernis des Nachweises eines bestimmten Wohnsitzes gegeben. Dies könnte als ein erster Schritt in Richtung eines neuen Typs von Bürger gedeutet werden, bei dem die politischen Rechte, die traditionell weitgehend an der Zugehörigkeit zu einem Staat hängen, nunmehr der Wohn- bzw. der interessierten Bevölkerung zukommen. Bedeutung kann dies insbesondere bei der Herausbildung von neuen Identitäten (die zur alten Identifikation über die Staatsbürgerschaft hinzutreten) haben.

Besonders begrüßenswert scheint die generelle Bereitstellung von Informationen und zwar insbesondere im Sinne eines möglichst niederschweligen Zugangs. Dabei spielen vor allem die Möglichkeiten sich über Internet zu informieren eine Rolle. Es mag zwar sein, dass (noch) nicht jedermann Zugriff auf das Internet hat, dennoch ist die Reichweite verhältnismäßig groß und erlaubt das Internet, auf relativ einfache Art und Weise Einsicht in Dokumente zu nehmen.

Als wichtigste Herausforderung im Zusammenhang mit dem Informationszugang ist (noch) die sprachliche Barriere zu nennen. Dies betrifft nicht nur die Bereitstellung von Information, sondern auch die Kommunikation mit Behörden. Hier könnten insbesondere Übersetzungs- und Bildungsprojekte Abhilfe leisten.⁴²

Aus Bürgersicht herausfordernd sind die uneinheitliche Form der Informationsaufbereitung und die unterschiedliche Art, Ansprüche durchzusetzen. Hierbei könnte ein kurzes, in für Laien verständlicher Sprache verfasstes, zweisprachig gestaltetes Übersichtsblatt mit Links zu wichtigen Einrichtungen und deren Informationsseiten auf der Homepage der Euroregion sowie der Länder Tirol, Südtirol und Trentino zumindest etwas Abhilfe schaffen.

42 Um die öffentlichen Haushalte nicht übermäßig zu belasten, sei an dieser Stelle auf Projekte wie zB Bistro verwiesen <dev.eurac.edu:8080/index/01_bistro_general_all_de.html> (24.7.2015).

Die Bindungswirkung und konkrete Umsetzung von euroregional „parallelisierten“ Plebisziten

I. Einleitung

In der Europaregion wäre es möglich, in grenzüberschreitenden Angelegenheiten jeweils in Tirol, der autonomen Provinz Südtirol und der autonomen Provinz Trient Plebiszite parallel abzuhalten, um im Ergebnis den Willen aller Bürger der Europaregion zu ermitteln.¹ Ob ein derartiges euroregional „parallelisiertes“ Plebiszit letzten Endes Erfolg hat, es also umgesetzt wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Einen entscheidenden Aspekt stellt dabei die Bindungswirkung des jeweils im Land bzw der autonomen Provinz eingesetzten direkt-demokratischen Instruments dar. Je höher die Verpflichtung der politischen Entscheidungsträger, den Ergebnissen eines Plebiszits Rechnung zu tragen, desto besser stellt sich die Chance auf Verwirklichung des Anliegens dar.

II. Kategorisierungen

Ist ein Plebiszit mit Bindungswirkung ausgestattet, wird oft nur *„allein eine solche Bindung verstanden, welche anderslautende Entscheidungen eines anderen Organs rechtswidrig“* und damit auf justiziellem Weg angreifbar macht. Bei dieser Art von Bindungswirkung geht es somit darum, die *„Rechtswidrigkeit von nachfolgenden“*, dem Ergebnis des jeweiligen Plebiszits widersprechenden *„Parlamentsbeschlüssen zu beurteilen“*. Es stehen die rechtlichen Konsequenzen für den Fall der Nichteinhaltung im Vordergrund, die je nach Art des Plebiszits in unterschiedlichem Maß ausgeprägt sein können: Von der Ausschaltung des Parlaments in der jeweiligen Angelegenheit – wie beim Extremfall der Volksgesetzgebung² – bis hin zum Plebiszit ohne Rechtsfolgen ist alles denkbar. Dabei muss von Seiten der Verfassung

1 Siehe auch den Beitrag von Sanader in diesem Band.

2 Siehe dazu noch unten.

dafür gesorgt werden, dass die staatlichen Organe ihrer jeweiligen Verantwortung entsprechend nachkommen.³

Von einer derartigen rechtlichen Bindungswirkung ist die auf den ersten Blick „schwächere“ politische Bindungswirkung zu unterscheiden.⁴ Diese tritt durch die Abhängigkeit des Parlaments vom Wahlrecht der Bürger zu Tage. Auf Grund seiner demokratischen Verantwortung stellt es sich für das Parlament in der Praxis als schwierig dar, das Ergebnis einer plebiszitären Abstimmung, die nicht mit rechtlicher Bindungswirkung ausgestattet ist, nur als „wertvolle Information“ zu betrachten und schlussendlich entgegen dem Abstimmungsergebnis umzusetzen.⁵ Diese Art der Bindung ist immer gegeben und tritt vor allem dann verstärkt in den Vordergrund, wenn die Nichtbeachtung eines Plebiszits keine Rechtsfolgen nach sich zieht.

Die Frage, inwieweit ein Plebiszit rechtlich oder politisch bindend ist, stellt allerdings nur einen Teilaspekt bei der generellen Untersuchung der Bindungswirkung von Plebisziten dar.⁶ Daneben gibt es noch einige weitere Faktoren, die in die Betrachtung miteinbezogen werden müssen. So kann man zwischen einer materiellen und formellen Bindung unterscheiden. Während erstere unmittelbar an den Inhalt des jeweiligen Plebiszits anknüpft, stellt letztere eine mittelbare Form der Umsetzungsverpflichtung dar, die nicht direkt an den Inhalt des jeweiligen Plebiszits gekoppelt ist. Dabei wird vielmehr ein bestimmtes weiterführendes Verfahren vorgeschrieben, wie beispielsweise ein bestimmtes Begehren oder Ergebnis einer Befragung dem Parlament und/oder der Regierung zur weiteren Behandlung/Abstimmung vorzulegen. Derartige mittelbare Verpflichtungen sind im Ergebnis schwächer, da der eigentliche Inhalt des Plebiszits nicht zwangsläufig umgesetzt werden muss und dementsprechend meist auch nicht umgesetzt wird. Die Nichtbeachtung dieser beiden Bindungsarten kann wiederum sowohl rechtliche als auch politische Konsequenzen nach sich ziehen.

Des Weiteren ist die zeitliche⁷ und persönliche Bindungswirkung von Plebisziten zu nennen. Dabei stellt sich allgemein die Frage, wie

3 Zum gesamten Absatz Greifeld, Volksentscheid durch Parlamente (1983) 65 f.

4 Gamber, Staat und Verfassung³ (2014) 231.

5 Greifeld, Volksentscheid 66 f, der in diesem Zusammenhang von einer „funktionalen Gewaltverantwortung“ spricht. Siehe auch Peine, Volksbeschlossene Gesetze und ihre Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber, Der Staat 1979, 375 (376): „Wohl kaum wird sich ein Parlament aus taktisch-politischen Gründen über die Volksmehrheit hinwegsetzen [...]“.

6 Greifeld, Volksentscheid 65.

7 Greifeld, Volksentscheid 68.

lange und wem gegenüber das Ergebnis eines Plebiszits bzw eine auf der Grundlage eines Plebiszits erlassene Norm Wirkungen entfaltet. Dabei gibt es unterschiedliche Fallkonstellationen, die in der Lehre unterschiedlich beurteilt werden. So ist beispielsweise im Zusammenhang mit der Volksabstimmung zu untersuchen, ab welchem Zeitpunkt und von wem eine Norm, die auf einem Referendum basiert, abgeändert werden darf, bzw, wenn das Referendum einen negativen Ausgang genommen hat, es also zur Ablehnung eines bestimmten Gesetzesvorhabens gekommen ist, ob und ab wann es möglich ist, dass der Gesetzgeber dieses Gesetzesvorhaben zu einem späteren Zeitpunkt trotzdem umsetzt. Einerseits ist somit festzustellen, inwieweit eine (rechtliche) Bindung des gesetzgebenden Parlaments an eine Norm besteht, die auf eine Volksabstimmung zurückzuführen und bereits in Kraft getreten ist. Andererseits ist auch der Bindung des Parlaments an einen negativen Volksentscheid nachzugehen. In diesem Zusammenhang ist es möglich, dass das Gesetz ausdrücklich Zeitsperren zur Abhaltung des thematisch selben Plebiszits vorgibt.

Fehlen derartige gesetzliche Vorgaben, muss man, um hier eine Lösung zu finden, zunächst feststellen, in welchem Verhältnis parlamentarische und volksbeschlossene Gesetze zueinander stehen. Es stellt sich also die allgemeine staatsrechtliche Frage, ob ein parlamentarisches, vom Volk gewähltes Gesetzgebungsorgan gegen den Willen des Volkes handeln darf.⁸ In der Literatur wurde mitunter die Meinung vertreten, dass ein volksbeschlossenes Gesetz nur mittels *contrarius actus*⁹, also mit einer erneuten plebiszitären Entscheidung aufgehoben oder abgeändert werden kann. Aus persönlicher Sicht wäre es also nur dem Volk gestattet, eine Änderung vorzunehmen. Eine dahingehende Kompetenz des Parlaments entstünde lediglich bei einer „entscheidende[n] Änderung der dem volksbeschlossenen Gesetz zugrunde liegenden Lage“ (*clausula rebus sic stantibus*).¹⁰ Nach dieser Auffassung würde das volksbeschlossene Gesetz gegenüber dem parlamentsbeschlossenen einen Vorrang genießen.

8 Zu den zwei grundsätzlichen Positionen (Gleichrangigkeit zwischen parlaments- und volksbeschlossenem Gesetz und Rangunterschied iSe Vorrangs des volksbeschlossenen Gesetzes – jeweils im Hinblick auf die Art des Zustandekommens) *Peine*, Der Staat 1979, 380 ff. Zum „demokratischen Argument“ auch *Barfuß*, Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Volksabstimmungen, ZfV 1986, 425 (431).

9 *Fleiner/Giacometti*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (1949) 761; *Peine*, Der Staat 1979, 398 f; zur österreichischen Rechtslage *Nowak*, Rechtswirkungen einer Volksabstimmung, ÖJZ 1980, 36 (39).

10 *Greifeld*, Volksentscheid 68; *Peine*, Der Staat 1979, 399 f.

Die gegenteilige Lehrmeinung¹¹ sieht die Wirkungen eines Referendums nur auf das anhängige Gesetzgebungsverfahren beschränkt. Eine darüber hinausgehende Bindung sei nicht gegeben, weshalb das Parlament (theoretisch) nach Inkrafttreten jederzeit und ohne Volksbeteiligung einen gegenteiligen Beschluss fassen dürfte. Die Zuständigkeit des Volkes bestünde nach dieser Ansicht also nur für die konkrete Beschlussfassung und nicht für den gesamten Regelungsgegenstand *pro futuro*.¹² In diesem Fall werden repräsentative und plebiszitäre Willensäußerungen als rechtlich gleichwertig betrachtet.

Unabhängig von den dargestellten Fragen der rechtlichen Wirkung spielt immer auch die politische Bindungswirkung eine Rolle, wenn der Gesetzgeber von einer Entscheidung des Volkes abweicht. So würde sich das Volk hintergangen fühlen, wenn beispielsweise ein durch eine Volksabstimmung abgelehnter Gesetzesbeschluss später doch in Kraft treten würde. Dies hätte vermutlich schwerwiegende politische Konsequenzen zur Folge, wobei dies auch davon abhängt, wie viel Zeit zwischen Referendum und Parlamentsbeschluss vergangen ist.¹³

Vor allem im Hinblick auf die direkt-demokratische Mitwirkung des Volkes in der Europaregion ist auch die örtliche Bindungswirkung in die Betrachtung miteinzubeziehen. Ein grenzüberschreitendes (euro-regionales) Plebiszit gibt es nicht. Die Beteiligungsformen in den einzelnen Bundesländern, autonomen Provinzen bzw der Region Trentino-Südtirol sind jeweils auf deren eigene territoriale Wirkungsbereiche beschränkt, weshalb es nur möglich wäre, in den betroffenen Gebieten parallel Plebiszite mit voneinander getrennter (in zeitlicher, persönlicher und örtlicher Hinsicht) Bindungswirkung abzuhalten.

11 Siehe zum Meinungsstreit in Österreich anlässlich des „Falles Zwentendorf“ Barfuß, ZfV 1986, 428 f.

12 Barfuß, ZfV 1986, 429 ff und Thienel, Gibt es einen Stufenbau der Bundesgesetze nach ihrer Erzeugungsform?, ÖJZ 1983, 477 (481 f).

13 Barfuß, ZfV 1986, 428; Nowak, ÖJZ 1980, 38.

III. Die einzelnen Arten von Plebisziten und ihre Bindungswirkungen

Prinzipiell kann man zwischen drei verschiedenen (klassischen) Arten von Plebisziten unterscheiden: Die rechtlich verbindliche Willenskundgabe zu beschlossenen oder bereits in Kraft getretenen staatlichen Akten (Volksabstimmung/Referendum), die Volksinitiative zur Auslösung staatlicher Akte (Volksbegehren) und die rechtlich unverbindliche Meinungskundgabe zu beabsichtigten staatlichen Akten (Volksbefragung).¹⁴

Aus rechtlicher Sicht stellt sich die erste Variante der Volksabstimmung als besonders wirkungsvoll dar, da das Parlament an das Abstimmungsergebnis gebunden ist und dementsprechend zur Umsetzung der jeweiligen Angelegenheit verpflichtet ist. Dabei kann das Volk eine beschlossene oder schon in Kraft getretene Regelung¹⁵ annehmen oder verwerfen und damit seinen Willen in rechtlich verbindlicher Weise kundtun.¹⁶

Demgegenüber stellt die zweite Variante des Initiativrechts eine im Ergebnis mit weniger Wirkung ausgestattete Plebiszitform dar. Die Volksinitiative ist zwar insofern bindend, als sie dem Parlament vorgelegt werden muss und dieses sich für gewöhnlich mit dem Begehren auch auseinanderzusetzen hat. In der Regel gibt es allerdings keine inhaltliche Umsetzungsverpflichtung. Eine Aufwertung kommt dem Initiativrecht dann zu, wenn im Falle der Ablehnung durch das Parlament eine nachfolgende Volksbefragung oder Volksabstimmung abgehalten werden kann bzw. abgehalten werden muss. Dabei stellt sich einerseits die Frage, ob ein bloß konsultatives oder ein bindendes direkt-demokratisches Instrument zum Einsatz kommt und andererseits, ob es sich um eine fakultative oder obligatorische Befragung bzw. Abstimmung handelt.¹⁷ Insofern kann einer Volksinitiative mittelbar über ein nachfolgendes obligatorisches Referendum eine sehr starke

¹⁴ *Koja*, Allgemeine Staatslehre (1993) 84.

¹⁵ *Koja*, Staatslehre 85.

¹⁶ *Peine*, Der Staat 1979, 379.

¹⁷ *Weber*, Europäische Verfassungsvergleichung (2010) 124.

Bindungswirkung zukommen („Volksgesetzgebung“¹⁸), indem der Gesetzgeber bei einem positiven Ausgang der Volksabstimmung dazu verpflichtet wird, das Begehren inhaltlich umzusetzen.¹⁹

Als dritte und letzte klassische Plebiszitform ist die Volksbefragung zu nennen. Da sie eine Meinungskundgabe des Volkes darstellt und insofern bloß konsultativen Charakter²⁰ besitzt, kommt ihr keinerlei rechtliche Bindungswirkung²¹ zu, weshalb sie als „schwächste“ Beteiligungsform mit „lediglich“ politischer Bindungswirkung angesehen wird.²² Letztere ist allerdings bei der Volksbefragung besonders stark – stärker noch als beim Volksbegehren – ausgeprägt, da es sich bei ihr um eine sehr „teure und aufwendige Meinungsumfrage“ handelt und es insofern vom Gesetzgeber unklug wäre, dem Ergebnis der Befragung keine weitere Beachtung zu schenken. Je nach Ergebnis kann sie zwar politischen Druck erzeugen, jedoch nie zu einer rechtlichen Umsetzungsverpflichtung führen.²³

IV. Die Bindungswirkungen der einzelnen Plebiszite in der Europa-region

Die eben dargestellten drei klassischen Arten von Plebisziten stehen jeweils in unterschiedlicher Ausprägung den Bürgern in den Ländern bzw. Provinzen der Europaregion zur Verfügung. Im Folgenden werden diese Instrumente im Hinblick auf die unterschiedlichen Bindungswirkungen aus vergleichender Sicht untersucht. Damit soll festgestellt werden, ob sie sich überhaupt für ein euroregional parallelisiert abgehaltenes Plebiszit eignen.

18 Zur Volksgesetzgebung in Vorarlberg siehe VfSlg 16.241/2001. Dazu *Bußjäger*, Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg, in: *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hg), *Direkte Demokratie im Diskurs* (2014) 151 (156 ff); *Bußjäger/Sonntag*, Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in: *Öhlinger/Poier* (Hg), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* (2015) 349 f; *Gamper*, Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen, in: *Lienbacher/Pürgy* (Hg), *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise* (2014) 101 (114 ff).

19 *Gamper*, Staat 230.

20 *Merli*, Art 49b B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (2002) Rz 8.

21 *Berka*, Verfassungsrecht⁵ (2014) Rz 639.

22 *Gamper*, Staat 231.

23 *Merli*, Art 49b B-VG Rz 8 f.

A) *Tirol*

In der Tiroler Landesordnung 1989²⁴ (TLO) sind die Volksabstimmung, die Volksbefragung sowie das Volksbegehren für die Landesebene verankert. Was die jeweiligen Bindungswirkungen betrifft, kann man grundsätzlich keine Besonderheiten zu den unter Punkt III abstrakt dargestellten „klassischen“ Instrumenten ausmachen. Im Detail ergeben sich jedoch vereinzelt landesspezifische Abweichungen zu den Modellen des B-VG sowie zu den Plebisziten in Südtirol und im Trentino.

So kommt der Volksabstimmung gemäß Art 39 Abs 6 TLO der höchste Grad an Bindungswirkung zu, indem ein abgelehnter Gesetzesbeschluss nicht kundgemacht werden darf und er umgekehrt, bei der mehrheitlichen Zustimmung von Seiten des Volkes, kundgemacht werden muss. Eine Besonderheit ergibt sich hier dadurch, dass ein derartig bindendes Referendum gemäß Art 39 Abs 1 TLO dann obligatorisch stattzufinden hat, wenn das Volk (7.500 zum Landtag Wahlberechtigte) es unmittelbar verlangt („Vetoreferendum“²⁵). Bindend ist das Ergebnis allerdings nur, wenn mehr als 50% der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen haben (Art 39 Abs 4 TLO).

Das Volksbegehren nach Art 37 TLO weist insofern eine rechtliche Bindung auf, als es unverzüglich dem Landtag vorzulegen ist (Abs 1).²⁶ Eine weitergehende (formelle oder materielle) Umsetzungsverpflichtung gibt es nicht.²⁷ Während auf Bundesebene ein Volksbegehren dem Nationalrat immerhin „zur Behandlung vorzulegen ist“²⁸, er sich also zumindest formal damit auseinandersetzen muss²⁹, gleicht die Wortfolge in Art 37 TLO („ist vorzulegen“) jener in Art 49b Abs 3 Satz 3 B-VG, die zur Folge hat, dass eine Volksbefragung auf Bundesebene nicht einmal eine formelle Behandlung von Nationalrat und Bundesregierung erfordert.³⁰ Selbiges könnte man daher für das Volksbegehren auf Landesebene annehmen, wobei zumindest eine „infor-

24 LGBl Nr 61/1988 idF LGBl Nr 61/2015.

25 Siehe dazu *Bußjäger/Sonntag*, Bundesverfassungskonformität 351 ff.

26 Siehe auch § 21 Tiroler Gesetz über Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen (LGBl 56/1990 idF LGBl Nr 76/2014).

27 So auch *Gamper* in diesem Band.

28 Siehe dazu *Bußjäger*, Art 41 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2004) Rz 66 ff.

29 *Bußjäger*, Art 41 B-VG Rz 67 und *Merli*, Art 41 Abs 2 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2002) Rz 57.

30 *Merli*, Art 49b B-VG Rz 49.

melle“ Auseinandersetzung mit dem Begehren wohl immer stattfinden wird.

In Art 37 Abs 2 TLO fällt darüber hinaus auf, dass eine spezielle zeitliche Bindung vorgesehen ist, die dann greift, wenn ein Gesetzesbeschluss, der auf einem Volksbegehren beruht, durch Volksabstimmung abgelehnt wurde. In diesem Fall dürfte ein Volksbegehren in derselben Angelegenheit erst nach fünf Jahren wiederholt werden. Wann genau dieselbe Angelegenheit vorliegt oder nicht ist wiederum eine andere Frage, die zunächst von der Landesregierung beurteilt wird (§ 5 Abs 2 Tiroler Gesetz über Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen).

Bei der Volksbefragung in Art 60 TLO gibt es, im Gegensatz zum Landesvolksbegehren, keinerlei Hinweise auf eine Bindungswirkung in irgendeiner Form. Daraus folgt, dass es sich hier, genauso wie auf Bundesebene³¹, um ein bloß konsultatives Instrument handelt. Eine Volksbefragung auf Bundesebene muss, wie bereits dargestellt, von der Bundeswahlbehörde dem Nationalrat und der Bundesregierung vorgelegt werden. Welche formellen Folgen eine Volksbefragung auf Landesebene nach sich zieht, ist aus dem Wortlaut der TLO nicht ersichtlich. Unabhängig von diesen rechtlichen Wirkungen wird mit einer Volksbefragung jedenfalls erheblicher politischer Druck ausgeübt, weshalb sie vom Landesgesetzgeber nicht ohne weiteres umgangen werden kann.³²

B) Südtirol

Aus dem Sonderstatut für Trentino-Südtirol lässt sich für das vorliegende Thema nicht viel gewinnen. Die Provinzen werden durch das Statut dazu ermächtigt, eigene Landesgesetze zu erlassen, die die einzelnen Plebiszite näher regeln (Art 47 Abs 2), weshalb im Folgenden das Südtiroler Landesgesetz zu Volksbegehren und Volksabstimmung³³ einer näheren Betrachtung zu unterziehen ist. Dieses kennt ebenfalls die drei klassischen Elemente Volksabstimmung, Volksbegehren sowie Volksbefragung mit den für das jeweilige Instrument typischen Bindungswirkungen.

31 Siehe *Morscher*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer: Tirol (1991) 148, der auf Art 49b B-VG verweist.

32 *Merli*, Art 49b B-VG Rz 8 f und 49.

33 Landesgesetz vom 18.11.2005, Nr 11 „Volksbegehren und Volksabstimmung“; Kundgemacht im ABl vom 29.11.2005, Nr 48.

Innerhalb der Volksabstimmung wird in den Titeln des Südtiroler Landesgesetzes (II. und III. Abschnitt) zwischen der aufhebenden, gesetzeseinführenden und beratenden Volksabstimmung unterschieden. Bei den ersten beiden Formen handelt es sich um echte Volksabstimmungen mit bindender Wirkung, was jeweils in Art 14 sowie in Art 15 Abs 5 und 6 festgelegt ist. In beiden Fällen gibt es darüber hinaus eine zeitliche Bindung, indem jeweils bei einem negativen Ausgang (gegen die Aufhebung bzw gegen den Erlass des Gesetzes) in den nächsten fünf Jahren der gleiche Antrag auf eine Volksabstimmung nicht mehr gestellt werden darf (Art 14 Abs 2 und Art 15 Abs 6). Des Weiteren hängt auch hier bei beiden Instrumenten die bindende Wirkung davon ab, dass eine bestimmte Mindestbeteiligung erreicht wird (mindestens 40% der Abstimmungsberechtigten, Art 13 Abs 2 und Art 15 Abs 3).

Besonders hervorzuheben ist das Instrument der gesetzeseinführenden Volksabstimmung, bei dem es sich um einen Fall von echter und unmittelbarer Volksgesetzgebung – ohne vorgeschaltetem Volksbegehren – handelt. Eingeleitet wird die gesetzeseinführende Volksabstimmung durch einen Antrag von 13.000 Wahlberechtigten, dem ein Gesetzesvorschlag beigelegt werden muss. Über diesen Vorschlag wird anschließend in einem für den Landesgesetzgeber bindenden Referendum abgestimmt. Bei einem positiven Ausgang dieses Referendums wird das Gesetz also ohne direkte Beteiligung des parlamentarischen Gesetzgebers erlassen. Dieser bleibt zwar aus formeller Sicht Gesetzgeber, allerdings ist er aus inhaltlicher Sicht an den Gesetzesvorschlag gebunden. Wäre eine derartige gesetzeseinführende Volksabstimmung in einer österreichischen Landesverfassung vorgesehen, würde dies auf jeden Fall der Bundesverfassung widersprechen.³⁴ Eine Gesetzgebung, die außerhalb der parlamentarischen Gesetzgebungsorgane stattfindet, sei nach Meinung des VfGH „mit dem repräsentativ-demokratischen Grundprinzip der Bundesverfassung nicht mehr vereinbar“.³⁵ Dabei macht es keinen Unterschied, dass das Parlament aus formeller Sicht Gesetzgeber bleibt, da es an das Ergebnis der Volksabstimmung und damit an den Inhalt des Begehrens gebunden ist, wodurch letztendlich ein „Konkurrenzmodell zum parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren“ geschaffen wird.³⁶

34 Für das Beispiel der Volksgesetzgebung in Vorarlberg siehe die Nachweise in FN 18.

35 VfSlg 16.241/2001.

36 Bußjäger, Entwicklungen 156.

Demgegenüber entspricht die aufhebende Volksabstimmung in Südtirol prinzipiell dem Veto-Referendum in der TLO, mit dem entscheidenden Unterschied, dass in Tirol nur über einen Gesetzesbeschluss abgestimmt wird, während in Südtirol und im Trentino ein bereits fertiges Landesgesetz Gegenstand der Abstimmung ist („abrogatives Referendum“³⁷). Die Bundesverfassungskonformität des Veto-referendums wird in der österreichischen Literatur allerdings angezweifelt, auch wenn deutlich weniger Bedenken als bei der Volksgesetzgebung bestehen.³⁸

Während im Titel zum III. Abschnitt noch von einer „beratenden Volksabstimmung“ die Rede ist, wird der Art 16 präziser und spricht von einer „fakultativen beratenden Volksbefragung“. Es kann sich hier schon insofern nicht um eine Volksabstimmung handeln, als Art 16 Abs 3 ausdrücklich festhält, dass diesem beratenden Instrument keine (inhaltlich) bindende Wirkung zukommt. Zieht man den Vergleich zum Tiroler Pendant, das im Gesetzestext überhaupt keine bindenden Folgen vorsieht, fällt auf, dass gemäß Art 16 Abs 3 der Landtag innerhalb von sechs Monaten über den fraglichen Gesetzesentwurf zumindest abstimmen muss, wenn die Volksbefragung positiv ausgegangen ist. Es wird hier somit ausdrücklich eine weitergehende formelle Wirkung angeordnet.

Im Gegensatz zur Rechtslage in Tirol, ist im Südtiroler Landesgesetz auch wesentlicher detaillierter festgelegt, wie mit einem Volksbegehren zu verfahren ist: Gemäß Art 4 Abs 3 wird ein zulässiges Volksbegehren der jeweils zuständigen Gesetzgebungskommission zugewiesen. Nach einer Behandlung durch diese bzw jedenfalls nach sechs Monaten ist der Gesetzesvorschlag auf den ersten Punkt der Tagesordnung der darauffolgenden Landtagssitzung zu setzen und das Verfahren innerhalb von weiteren sechs Monaten abzuschließen. Auch hier besteht zwar keine Verpflichtung zur inhaltlichen Umsetzung, dafür ist genau geregelt, wie der Landesgesetzgeber mit dem Begehren umzugehen hat und es werden darüber hinaus auch zeitliche Grenzen gesetzt. Hinsichtlich der persönlichen Bindungswirkung ist anzumerken, dass das Volksbegehren bei einer wesentlichen Änderung der Rechtslage oder der Umstände, die Anlass für das Volksbe-

37 Gamper, Staat 230.

38 Siehe mwN *Bußjäger/Sonntag*, Bundesverfassungskonformität 355 ff sowie *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hg), *Direkte Demokratie im Diskurs* (2014) 141 (145 f); nach Meinung von *Gamper* dürfte das Instrument des Veto-Referendums jedoch bundesverfassungskonform sein (siehe den Beitrag von *Gamper* in diesem Band).

gehren waren, von den Antragstellern selbst gemäß Art 4 Abs 4 zurückgezogen werden kann.

C) *Trentino*

Für das Trentino stellt sich das *Legge sui referendum provinciali*³⁹ als relevant dar. Dieses Gesetz unterscheidet, wie in Südtirol, zwischen der gesetzeseinführenden sowie aufhebenden Volksabstimmung (*referendum propositivo, referendum abrogativo*), der Volksbefragung (*referendum consultativo*) und dem Volksbegehren (*iniziativa popolare delle leggi provinciali*).

Das Ergebnis sowohl der gesetzeseinführenden als auch der aufhebenden Volksabstimmung ist bindend, wenn mehr als die Hälfte der Abstimmungsberechtigten daran teilgenommen hat (Art 4 und Art 18 Z 15). Im Falle des positiven Ausgangs einer gesetzeseinführenden Abstimmung muss die Landesregierung oder der Landtag den jeweiligen Entwurf annehmen (Art 16), was wiederum einen Fall der oben bereits beschriebenen Volksgesetzgebung darstellt.

Die bindenden Folgen einer Gesetzesaufhebenden Volksabstimmung legt Art 18 fest. Für den Fall, dass die Abstimmung zugunsten der Aufhebung ausgeht, schreibt die Z 12 vor, dass dies durch ein Dekret des Landeshauptmannes kundgemacht werden muss. Das jeweilige Gesetz bzw die jeweilige Bestimmung tritt dann mit dem auf die Kundmachung folgenden Tag außer Kraft. Umgekehrt darf bei einem Abstimmungsergebnis mehrheitlich gegen die Aufhebung eine neuerliche Abstimmung zum gleichen Gesetz/zur gleichen Norm erst dann abgehalten werden, wenn ein neuer Landtag zusammentritt, in keinem Fall jedoch vor Ablauf von zwei Jahren (Z 13).

Der Volksbefragung kommt auch im Trentino lediglich konsultative Funktion zu, was schon allein aus der Bezeichnung (*Referendum consultivo*) hervorgeht. Wie genau mit dem Ergebnis der Befragung umzugehen ist, geht aus dem Gesetz (Art 17) nicht hervor, was insofern der Rechtslage in Tirol ähnelt.

Die Bestimmungen zum Volksbegehren verpflichten den Landtag innerhalb von 24 Monaten ab der Vorlage des Begehrens tätig zu werden. Ohne eine Prüfung des jeweiligen Gesetzesvorschlages im angegebenen Zeitraum ist gemäß Art 19 Z 8 verpflichtend eine gesetzeseinführende Volksabstimmung abzuhalten. Es wird somit eine

39 *Legge provinciale* 5 marzo 2003, n. 3.

Art Säumnisschutz eingerichtet: Ignoriert der Landtag das Volksbegehren, könnte das Volk seine Initiative trotzdem durchsetzen, wodurch das Begehren letztlich für den Landesgesetzgeber verbindlich umzusetzen wäre (Art 19). Dies würde wiederum einen Akt der Volksgesetzgebung darstellen, dessen Zustandekommen allerdings von der Säumnis des Landesgesetzgebers abhängt.

V. Fazit für ein euroregional parallelisiert abgehaltenes Plebiszit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl in Tirol als auch in Südtirol und im Trentino auf Landesebene die drei klassischen Plebiszitformen mit der jeweils typischen Bindungswirkung vorhanden sind. Betrachtet man die einzelnen Bindungen allerdings näher, ergeben sich im Detail entscheidende Abweichungen, die bei der Abhaltung eines parallelen Plebiszits in zwei oder drei Regionen zu beachten wären. Zu einer europaregionsweit effektiven Umsetzung des Plebiszits kann es nur dann kommen, wenn die in den jeweiligen Regionen eingesetzten direkt-demokratischen Instrumente entsprechend ähnliche Bindungswirkungen aufweisen.

Bei der Volksabstimmung stellen die unterschiedlichen Voraussetzungen an die Stimmbeteiligung einen entscheidenden Faktor dar. So würde beispielsweise bei einer Teilnahme von 45% der Abstimmungsberechtigten das Ergebnis einer Volksabstimmung in Südtirol bereits verbindlich werden. In Tirol und im Trentino hätte man damit die erforderliche Marke von 50% nicht erreicht und die Volksabstimmung hätte dort – unabhängig vom Wahlergebnis – keine bindende Wirkung. Darüber hinaus ergibt sich in Bezug auf die gesetzesaufhebende Volksabstimmung der wesentliche Unterschied, dass in Südtirol und im Trentino über ein Landesgesetz abgestimmt wird, während ein Referendum in Tirol lediglich über einen Gesetzesbeschluss abgehalten wird. Eine gesetzeseinführende Volksabstimmung, wie sie in Südtirol und im Trentino vorgesehen ist, gibt es in Tirol überhaupt nicht. Eine derartige Volksgesetzgebung wäre in Österreich mit Verfassungswidrigkeit behaftet. Auf Grund dieser großen Unterschiede zwischen den einzelnen Teilregionen scheint sich das Instrument der Volksabstimmung insgesamt wenig für ein „parallelisiertes“ Plebiszit zu eignen.

Die Folgen, die ein Volksbegehren nach sich zieht, sind in den einzelnen Ländern bzw Provinzen der Europaregion in unterschiedlichem Ausmaß festgelegt. Als Gemeinsamkeit ist hervorzuheben, dass

ein Begehren dem Landtag zumindest immer vorzulegen ist. In Südtirol und im Trentino ist ein weitergehendes „behandelndes“ Verfahren vorgesehen und überdies gibt es in beiden Regionen eine zeitliche Grenze, innerhalb derer die nähere Behandlung zu erfolgen hat. Im Vergleich dazu legt die Tiroler Rechtslage keine weiteren (formellen) Wirkungen fest. Eine Verpflichtung, das Begehren inhaltlich umzusetzen, ist jedenfalls hier wie dort nicht gegeben.

Vermutlich am besten für ein euroregional parallelisiertes Plebiszit eignet sich wohl die Volksbefragung. Da sie lediglich konsultativen Charakter hat, kommt ihr in der Regel kaum eine rechtliche Bindungswirkung zu. Dementsprechend sind die Rechtsfolgen dieses Instruments in Tirol und im Trentino überhaupt nicht festgelegt. In Südtirol zieht das Ergebnis immerhin eine Abstimmung im Landtag nach sich. Auf Grund dieser – im Vergleich zu den anderen beiden Plebiszitformen – sehr unbestimmten bzw geringen Folgen sowie der kaum vorhandenen Bindung wäre dies wohl die unkomplizierteste Form eines parallel abgehaltenen Plebiszits.

Die euroregionale „parallelisierte“ Volksbefragung. Theoretische und praktische Überlegungen

I. Vorbemerkung

Auf Grund der medial und politisch präsenten Forderung¹ nach der Ausweitung direkt-demokratischer Partizipationsmöglichkeiten der Bürger an politischen Entscheidungen stellt sich die Frage, inwieweit eine solche Bürgerbeteiligung auch grenzüberschreitend in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino² möglich ist. Hierbei soll die Idee einer euroregionalen und somit grenzüberschreitenden „parallelisierten“ Volksbefragung in den drei Teilen der Europaregion auf ihre rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten und potentiellen Themenbereiche hin geprüft werden. Bei der euroregionalen „parallelisierten“ Volksbefragung handelt es sich nicht um eine einzige gemeinsame Volksbefragung, sondern um drei kombinierte Landesvolksbefragungen, die nach den jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen parallel am selben Tag zum selben Thema, das für alle drei Einheiten der Europaregion von Interesse ist, durchgeführt werden.

Die Wahl dieses Untersuchungsgegenstands ist bewusst getroffen, da die Volksbefragungen im Unterschied zu rechtlich bindenden Volksabstimmungen im konkreten Fall nach Untersuchung der drei Landesgesetze formloser durchgeführt werden und den Willen der Bevölkerung unverbindlich erforschen können. Ferner ergibt sich aus den empirischen Daten zur Volksbefragung in den österreichischen Ländern, die auf eine längere Wirkungsgeschichte zurückblicken kann als die Volksbefragung in den beiden autonomen Provinzen Italiens,

1 Vgl etwa die im Dezember 2014 eingerichtete parlamentarische Enquete-Kommission „betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich“ im österreichischen Parlament.

2 Seit Juni 2011 wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Europaregion unter dem Schirm eines Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) durchgeführt; vgl dazu etwa *Engl/Zwilling*, Herausforderungen für den Brenneraum: Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, in: Karlhofer/Pallaver (Hg), Politik in Tirol. Jahrbuch 2013 (2013) 133 ff.

dass sie auf Landesebene öfter eingesetzt wurde als andere Formen von Plebisziten.³

II. Rechtliche Grundlagen und Schranken der Volksbefragung in der Europaregion

A) Tirol

Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) sieht bezüglich der direkten Demokratie und somit auch hinsichtlich der Volksbefragung auf Landesebene keine ausdrücklichen Bestimmungen vor;⁴ daher verbleibt die Einrichtung direkt-demokratischer Institute grundsätzlich in der Verfassungsautonomie der Länder. Die Landesverfassungen dürfen hierbei der Bundesverfassung nicht widersprechen (Art 99 Abs 1 B-VG); somit muss sich beispielsweise eine Volksbefragung in den Ländern innerhalb der kompetenzrechtlich von der Bundesverfassung zugewiesenen Grenzen bewegen und darf den Grundprinzipien der Bundesverfassung nicht widersprechen.⁵ Daher hat der österreichische VfGH beispielsweise in seinem Erkenntnis zur Vorarlberger „Volksgesetzgebung“⁶ diese für verfassungswidrig befunden, da sie dem seiner Ansicht nach im Kern repräsentativ-demokratisch ausgestalteten demokratischen Bauprinzip der Bundesverfassung zuwiderliefe.⁷

3 Poier, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in: Neumann/Renger (Hg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009 (2010) 31 (45): Zwischen 1945-2010 fanden in den österreichischen Bundesländern 16 Volksbefragungen auf Landesebene statt. Zwölf der 16 Volksbefragungen wurden durch Repräsentativorgane initiiert, während nur vier auf Grund einer Initiative der Bürger eingeleitet wurden. Häufiger wurden Volksbefragungen auf Gemeindeebene eingesetzt; vgl. Bußjäger, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem?, in: FS Peter Pernthaler (2005) 85 (104).

4 Vgl. im Unterschied hierzu Art 117 Abs 8 B-VG in Bezug auf Gemeinden; siehe etwa Gamper, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, 66 ff.

5 Vgl. etwa Bußjäger, Direct Democracy and Citizen Participation in the Austrian Federal State, in: Fraenkel-Haeberle et al. (Hg), Citizen Participation in Multi-Level Democracies (2015) 216 (218).

6 VfSlg 16.241/2001. Vgl. zu diesem Erkenntnis auch unter anderem Poier, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 141 (145); kritisch Gamper, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441 ff und Bußjäger, Demokratie 106 ff.

7 Zur Ausweitung der direkten Demokratie in den Bundesländern siehe Adamer, Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern, in: Pernthaler (Hg), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden (1980) 37 ff.

Das Land Tirol hat in Art 60 der Tiroler Landesordnung 1989 (TLO) die Grundsätze zur Volksbefragung in Tirol niedergelegt, die gemäß Art 60 Abs 5 TLO durch ein einfaches Landesgesetz (Gesetz über Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen, Tir VVVG, LGBl Nr 56/1990) näher ausgestaltet werden. Art 60 Abs 1 TLO beschränkt die Durchführung von Volksbefragungen auf jene Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Landes fallen (Gesetzgebung und Vollziehung, wobei Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung umfasst sind)⁸, und nimmt Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden sowie Angelegenheiten, die bestimmte Personen betreffen, aus; weitere Themenverbote⁹ sind in der TLO nicht verankert.

Eine Volksbefragung kann entweder im gesamten Landesgebiet (Art 60 Abs 2 TLO) oder nur in einem Teil des Landesgebiets (Art 60 Abs 3 TLO) durchgeführt werden. Da sich dieser Beitrag mit der möglichen Durchführung einer euroregionalen „parallelisierten“ Volksbefragung befasst, sollen nur Volksbefragungen im gesamten Landesgebiet als Untersuchungsgegenstand dienen; ebenso wenig werden Volksbefragungen in den Gemeinden behandelt.

Das Initiativrecht für eine Volksbefragung ist in Tirol innerhalb der Europaregion am offensten ausgestaltet, da es einerseits der Landesregierung („fakultative Volksbefragung“¹⁰, Art 60 Abs 1 TLO) zusteht und andererseits auch der Landtag bzw wenigstens 7.500 zum Landtag Wahlberechtigte oder 40 Gemeinden auf Grund von Gemeinderatsbeschlüssen die Durchführung einer solchen von der Landesregierung verlangen können („obligatorische Volksbefragung“¹¹, Art 60 Abs 2 TLO). Ein stärker direkt-demokratischer Bezug kommt hierbei einer von den Bürgern selbst initiierten Volksbefragung zu; wird diese von einem Repräsentativorgan eingeleitet – das sich ja auch im Anschluss an eine Volksbefragung mit deren nicht bindendem Ergebnis befassen kann –, handelt es sich wieder verstärkt um eine Form der semi-

8 Vgl *Poier*, Instrumente 143: Volksbefragungen in Angelegenheiten der Gesetzgebung sind in sieben der neun österreichischen Bundesländer möglich, Volksbefragungen in Angelegenheiten der Landesvollziehung in acht Bundesländern.

9 Zu Themenverboten auf Bundesebene siehe *Öhlinger*, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen, ÖJZ 2012, 1054 (1059 ff); zu Themenverboten auf Gemeindeebene am Beispiel Wiens siehe *Gamper*, Direkte Demokratie in Wien als Land und Gemeinde, RFG 2014, 135 (139).

10 *Morscher*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer: Tirol (1991) 148.

11 *Morscher*, Verfassungsrecht 149.

direkten Demokratie.¹² Überdies sind alle zum Tiroler Landtag Wahlberechtigten bei einer Volksbefragung stimmberechtigt (Art 60 Abs 4 TLO).

Neben diesen landesverfassungsrechtlichen Grundlagen für die Volksbefragung finden sich detaillierte Bestimmungen in den §§ 43-63 des Tir VVVG: § 44 Abs 1 des Landesgesetzes führt etwa aus, dass die Frage der Volksbefragung sich auf eine bestimmte Angelegenheit beziehen muss und gegebenenfalls durch eine zweite unabhängige Frage bzw durch eine Zusatzfrage ergänzt werden kann. Ferner muss die Frage mit „ja“ oder „nein“ bzw mit der Auswahl einer von höchstens drei Entscheidungsmöglichkeiten beantwortbar sein (§ 44 Abs 2 Tir VVVG).

In Tirol fand erst eine landesweite Volksbefragung im Jahr 1997 zum Thema der Olympiabewerbung 2006 statt, die von der Landesregierung eingeleitet wurde und an der sich rund 24% der stimmberechtigten Bürger beteiligten.¹³ Während die Tiroler Praxis somit in Bezug auf Landesvolksbefragungen eher ernüchternd ausfällt, wären die rechtlichen Voraussetzungen dafür allesamt gegeben.

B) Südtirol und Trentino

Das Autonomiestatut für die Region Trentino-Südtirol enthält in Art 47 Abs 2 die allgemeine Bestimmung, dass ein Gesetz der Provinz Regelungen zur Volksbefragung auf Ebene der Provinz erlassen soll.

Der Landtag der autonomen Provinz Bozen hat auf dieser Basis das Landesgesetz vom 18. November 2005, Nr 11, Volksbegehren und Volksabstimmung verabschiedet, das in Art 16 die Möglichkeit einer fakultativen beratenden Volksbefragung vorsieht. Diese Volksbefragung setzt sich im Unterschied zu den Regelungen des Tir VVVG, bei denen eine Volksbefragung unabhängig von einem konkreten Gesetzesentwurf durchgeführt werden kann, mit einem bereits im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Gesetzesentwurf vor dessen endgültiger Beschlussfassung auseinander. Die beratende Volksbefragung kann ausschließlich durch den Landtag initiiert werden, der diese mit absoluter Mehrheit beschließen muss (Art 16 Abs 1). Im Anschluss an

12 Da die Volksbefragung selbst keine bindenden Wirkungen entfaltet, sondern auf die Umsetzung im Landtag angewiesen ist, handelt es sich bei ihr selbst natürlich wie auch bei einer Volksabstimmung (außer jener, die im Zusammenhang mit einer Volksgesetzgebung durchgeführt wird) immer um ein semi-direktes Instrument.

13 Poier, Demokratie 46.

die Volksbefragung ist der Landtag innerhalb von sechs Monaten ab Veröffentlichung des Ergebnisses der Volksbefragung im Amtsblatt der Region dazu verpflichtet, über den infrage stehenden Gesetzesentwurf abzustimmen, sollten sich die Bürger in der Volksbefragung für den Entwurf entschieden haben (Art 16 Abs 3).¹⁴ Diese zusätzliche Regelung der verpflichtenden Befassung des Landtags mit dem Gesetzesentwurf im Falle des positiven Ausgangs der Volksbefragung ist wohl als logische Konsequenz zu sehen; da der Gesetzesentwurf sich bereits im Stadium eines Gesetzgebungsverfahrens befindet, wird sich der Landtag ohnehin damit auseinandersetzen müssen.

Das Südtiroler Landesgesetz sieht weiters in Art 5 Abs 2 gewisse Themenbeschränkungen für aufhebende Volksabstimmungen vor (Steuer- und Haushaltsgesetze; Regelung der finanziellen Zuwendungen an das Personal und die Organe des Landes; Bestimmungen, die Rechte und den Schutz von Sprachgruppen betreffen), die auf Grund des Verweises in Art 16 Abs 2¹⁵ analog für die fakultative beratende Volksbefragung anwendbar sind. Der Verweis innerhalb der Bestimmungen zur Volksbefragung auf die gesetzlichen Regelungen zur aufhebenden Volksabstimmung kommt mE ebenfalls bei den Bestimmungen zum Wahltag und zur Mindeststimmbeteiligung zur Anwendung; dies gilt nicht im Hinblick auf die Bindungswirkung der Volksbefragung, da es sich bei ihr gemäß Art 16 um eine fakultative beratende Volksbefragung handelt, die eben im Unterschied zur Volksabstimmung keine Bindungswirkung entfalten soll.

Im Vergleich zu Tirol ist das Initiativrecht für Volksbefragungen in Südtirol äußerst restriktiv ausgestaltet, da es den Bürgern selbst nicht möglich ist, eine solche einzuleiten.¹⁶ Aus diesem Grund wurde immer wieder über eine Änderung des Landesgesetzes abgestimmt: Am 25. Oktober 2009 fanden beispielsweise in Südtirol die ersten fünf landesweiten Volksabstimmungen statt, welche teilweise durch die Bürger selbst, teilweise durch eine politische Partei initiiert wurden (drei Volksabstimmungen eingeleitet durch Partei „Union für Südtirol“, eine durch „Initiative für mehr Demokratie“, und die fünfte durch den „Dachverband für Natur- und Umweltschutz“ mit Alpenverein und Heimatpflegeverband); unter anderem wurde über zwei Gesetzes-

14 Vgl etwa *Peterlini*, *Forma di governo e rapporto con lo Stato*, in: Baroncelli (Hg), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol* (2015) 55 (64).

15 „Soweit anwendbar, kommen die Bestimmungen zur aufhebenden Volksabstimmung zur Anwendung.“

16 In Österreich ist es den Bürgern auf Bundesebene auch nicht möglich, selbst eine Volksbefragung einzuleiten; vgl Volksbefragungsgesetz 1989 (VBefrG), BGBl Nr 356/1989.

änderungsvorschläge des Südtiroler Landesgesetzes zur direkten Demokratie abgestimmt; alle fünf Volksabstimmungen scheiterten jedoch knapp an der vorgeschriebenen Mindestwahlbeteiligung von 40%,¹⁷ weshalb das Landesgesetz vom 18. November 2005 nicht abgeändert wurde.¹⁸

Der Landtag der autonomen Provinz Trient hat auf Grund der Ermächtigung des Sonderstatuts die *Legge sui referendum provinciale* (Legge provinciale 5 marzo 2003, n 3) erlassen; das *referendum consultivo* entspricht dabei der rechtlich unverbindlichen Volksbefragung, während das *referendum propositivo* und das *referendum abrogativo* einer Volksabstimmung (gesetzeseinführend, gesetzesaufhebend) gleichkommen. Art 17 sieht für die provinzweite Volksbefragung folgende Regelungen vor: Eine Volksbefragung ist iVm Art 1 nur zu Themenbereichen zulässig, die im besonderen Interesse der Provinz liegen. Überdies kann sie gemäß Art 17 Abs 1 durch eine Mehrheit im Landtag (*Consiglio provinciale*), durch zehn Gemeinderäte oder durch weitere Organe der Provinz (*Giunta provinciale, Consiglio delle autonomie*) eingeleitet werden. Für Volksbefragungen, die sprachliche Minderheiten wie etwa die ladinische Minderheit betreffen, sind zusätzliche Regelungen vorgeschrieben (Art 17 Abs 2). Art 2 sieht für das *referendum propositivo* folgende Themenbeschränkungen vor, die analog auf Grund des Verweises in Art 17 Abs 4¹⁹ auch für Volksbefragungen gelten: Über Steuer- und Haushaltsfragen, über Themen, die innerhalb der letzten fünf Jahre bereits einem *referendum propositivo* unterlegen sind und über die Rechte sprachlicher Minderheiten, darf nicht abgestimmt werden.

Die Landesgesetze der autonomen Provinzen Bozen und Trient über die direkt-demokratischen Instrumente weisen im Vergleich zum

17 Die Stimmbeteiligung lag bezüglich Frage 3 (Die einführende, abschaffende, beratende oder bestätigende Volksabstimmung, das Volksbegehren, Volksabstimmung über Großprojekte) bei 37,8% und bei Frage 4 (Landesgesetzentwurf zur Direkten Demokratie) bei 38,1%; 71,7% bzw 83,2% sprachen sich für die beiden neuen Gesetzesentwürfe aus; vgl hierzu *Landesvolksabstimmungen 2009 – Südtirol*: <provinz.bz.it/vote/referendum2009-land/refhome_ld_vg.htm>, zuletzt aufgerufen am 28.7.2015. Für die beratende Volksbefragung wäre beispielsweise ein Initiativrecht für 5.000 Bürger vorgesehen gewesen, die ein allgemeines Thema ohne das Vorliegen eines Gesetzesentwurfs einer Volksbefragung unterziehen hätten können. Vgl auch *Benedikter*, Direkte Demokratie und Sprachminderheiten in der Schweiz und in Südtirol – Ein Vergleich, EDAP 2/2010, 13 ff.

18 Auch im Jahr 2014 fand eine Landesvolksabstimmung zum Thema „Bürgerbeteiligung in Südtirol“ statt, die ebenfalls scheiterte. Vgl hierzu *Landesvolksabstimmung 2014 – Südtirol*: <provinz.bz.it/vote/referendum2014/refdt_ld_p1_vg.htm>, zuletzt aufgerufen am 28.7.2015.

19 „Al referendum consultivo si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal titolo I per il referendum propositivo.“

Bundesland Tirol eine relative kurze Lebensdauer auf (Landesgesetze von 2003 und 2005, ermöglicht durch eine Reform des Autonomiestatuts im Jahre 2001²⁰), was sich natürlich auch in der Praxis widerspiegelt. Sowohl in Südtirol als auch im Trentino fand bisher noch keine landesweite fakultative beratende Volksbefragung²¹ bzw. kein *referendum consultivo* statt. Volksbefragungen wurden bisher nur auf Gemeindeebene durchführt, wenn die Frage von Gemeindegemeinschaften geklärt werden sollte;²² die rechtliche Grundlage für die Durchführung von Gemeindevolksbefragungen (neue Gemeinden und Gebietsabgrenzungen) findet sich jedoch nicht in den angeführten Landesgesetzen, sondern basierend auf der Ermächtigungsnorm des Art 7 Autonomiestatut in einem eigenen Gesetz der Region.²³

Es bietet sich daher auch aus Sicht Südtirols und des Trentinos an, die in der Praxis bisher noch nicht provinzweit eingesetzte Volksbefragung durch die euroregionale „parallelisierte“ Volksbefragung – bestehend aus drei kombinierten und parallel ausgeführten Volksbefragungen zum gleichen Thema – zu beleben.

III. Praktische Ausgestaltung einer euroregionalen „parallelisierten“ Volksbefragung

Auf Grund der für alle drei Landesteile der Europaregion behandelten gesetzlichen Grundlagen für eine Volksbefragung ergeben sich für eine euroregionale „parallelisierte“ Volksbefragung folgende Schranken: Die stark zentralistisch zugunsten des Bundes ausgeprägte Kompetenzverteilung des österreichischen Bundesverfassungsrechts²⁴ schränkt die Themenbereiche einer möglichen Volksbefragung in Tirol bereits bedeutend ein; ferner muss sich die parallelisierte Kombination der Volksbefragungen innerhalb der Befugnisse der autonomen Provinzen bewegen (Art 8 Autonomiestatut) und darf der österreichischen

20 Vgl etwa Peterlini, *Forma* 55.

21 Dies liegt im Falle Südtirols sicher auch an der Beschränkung, dass eine Volksbefragung nur vom Landtag für einen konkreten Gesetzesentwurf initiiert werden kann.

22 Vgl etwa die 19 Volksbefragungen, die am 7.6.2015 in 55 Trentiner Gemeinden zur Frage der Gemeindegemeinschaften (*fusioni comunali*) stattfanden.

23 *Testo coordinato delle leggi regionali 7 novembre 1950, n 16, 17 febbraio 1966, n 6, 18 febbraio 1978, n 5 e 9 dicembre 2014, n 11, per l'esercizio del referendum per la costituzione di nuovi Comuni e per i mutamenti delle circoscrizioni comunali, della denominazione o del capoluogo dei Comuni.*

24 Poier, *Demokratie* 52; Öhlinger, *ÖJZ* 2012, 1055.

Bundesverfassung bzw der italienischen Verfassung sowie den Themenbeschränkungen der landesgesetzlichen Regelungen nicht widersprechen.

Für die drei kombinierten Volksbefragungen kommen daher beispielsweise Themen zu den in Art 5 der Übereinkunft über den EVTZ genannten Zielen in Frage. Ein wichtiges grenzüberschreitendes Projekt in der Europaregion wäre beispielsweise das große Verkehrsprojekt des Brenner-Basistunnels; allerdings fällt dieses Projekt nahezu ausschließlich in den jeweiligen zentralstaatlichen Kompetenzbereich. Ferner könnten parallelisierte Volksbefragungen zur Frage der finanziellen Förderungen des Landes Tirol bzw der autonomen Provinzen durchgeführt werden, die nicht innerhalb der Hoheitsverwaltung sondern innerhalb der Privatwirtschaftsverwaltung angesiedelt sind und für die somit keine Kompetenzgrenzen beachtet werden müssen: Die Frage über den Ausbau der Kooperation im Mittel- und Hochschulbereich könnte in diesem Zusammenhang einer Volksbefragung unterzogen werden. Von verstärkt durchgeführten Schüleraustauschprogrammen innerhalb der Europaregion würden besonders die Tiroler und Trentiner Schüler durch Sprachprogramme der italienischen und deutschen Sprache profitieren. Der Bilinguismus in der Europaregion würde durch solche Projekte sicherlich gefördert und könnte potentiell auch zu einem besseren Verständnis und einem verstärkten Austausch in der Europaregion führen.

Überdies wäre auch an drei euroregionale parallel durchgeführte Volksbefragungen zu möglichen grenzüberschreitenden Naturparkprojekten bzw grenzüberschreitenden Schigebieten zu denken.²⁵ Darüber hinaus könnten die Bürger der Europaregion zu einer gemeinsamen Hymne für die Europaregion befragt werden: Der Antrag, die Tiroler Landeshymne „Zu Mantua in Banden“ zur gemeinsamen Hymne für die Europaregion zu erklären, wurde beim Dreier-Landtag in Schwaz im Oktober 2014 abgelehnt;²⁶ die Bürger könnten stattdessen in Form der drei kombinierten Volksbefragungen über eine neue, moderne Hymne für die Europaregion abstimmen.

Die Durchführung einer solchen euroregionalen „parallelisierten“ Volksbefragung könnte etwa im Zuge des zweijährlich stattfindenden Dreier-Landtags²⁷ beschlossen werden.²⁸ Der Dreier-Landtag ist ge-

25 Unter dem Vorbehalt, dass diese Projekte auf Grund der Gesichtspunktetheorie keine Bundeskompetenzen betreffen wie es etwa bei der UVP-Prüfung (Umweltverträglichkeitsprüfung) oder beim Seilbahngesetz des Bundes der Fall ist.

26 Vgl Beschluss Nr 4, Dreier-Landtag: Schwaz – 28.10.2014.

27 Vgl Art 1 Geschäftsordnung für den Dreier-Landtag.

maß Art 1 Abs 3 der Geschäftsordnung befugt, sich mit grenzüberschreitenden Themen zu beschäftigen und Entschließungen zu fassen. Er könnte daher die Entschließung fassen, die drei Landtage unverbindlich anzuhalten, drei Volksbefragungen zum selben Thema am selben Tag durchzuführen. Daraufhin wäre es den drei Landtagen jeweils einzeln möglich, die Volksbefragungen gemäß ihrer landesgesetzlichen Vorgaben in ihrem Zuständigkeitsbereich am selben Tag mit derselben Fragestellung durchzuführen; in den Südtiroler Landtag müsste beispielsweise parallel ein Gesetzesentwurf zum Thema der Volksbefragung eingebracht werden.

Das Tir VVVG sieht als Wahltag für die landesweite Volksabstimmung allgemein den Sonntag vor (§ 28 Abs 2 Tir VVVG); diese Regelung kommt analog ebenfalls für die Volksbefragung zur Anwendung. Spezifischere Vorschriften zum Wahltag finden sich in den beiden autonomen Provinzen: Der Wahltag für die euroregionale Volksbefragung müsste auf Grund des Art 22 Abs 1 des Trentiner Landesgesetzes an einem Sonntag zwischen 1. März und 30. April festgelegt werden; der von Art 16 Abs 2 durch den Verweis auf Art 12 Abs 1 des Südtiroler Landesgesetzes vorgesehene Wahltag liegt ebenfalls an einem Sonntag zwischen 15. April und 15. Juni. Daher bieten sich die Sonntage der letzten beiden Aprilwochen für die Durchführung der euroregionalen Volksbefragungen an.

Die Frage der Volksbefragung müsste in Tirol in deutscher Sprache und in Südtirol bzw dem Trentino nach den jeweiligen gesetzlichen Vorschriften in italienischer, deutscher (Südtirol) und möglicherweise zusätzlich in ladinischer Sprache abgefasst werden, die identische Fragestellung behandeln und mit den Antworten „ja“ und „nein“ beantwortbar²⁹ sein.

Ferner wäre eine Mindeststimmeteiligung für die Volksbefragung in Tirol nicht vorgesehen; die Landesgesetze Südtirols bzw des Trentinos schreiben allerdings auf Grund der Verweise des Art 16 Abs 2 Südtiroler Gesetz und des Art 17 Abs 4 Trentiner Gesetz auch für die Volksbefragung eine Mindeststimmeteiligung von 40% (Art 13 Abs 2 Südtiroler Gesetz) bzw 50% (Art 4 Trentiner Gesetz) vor. Die

28 Ein Nachteil dieser Initiierung der euroregionalen „parallelisierten“ Volksbefragung liegt sicherlich in der geringen Anzahl der Treffen des Dreier-Landtags, die nur zweijährlich stattfinden.

29 In Tirol könnte die Frage gemäß § 44 Abs 1 TirVVVG durch eine zweite Frage bzw durch eine unabhängige Zusatzfrage ergänzt werden; neben „ja“ oder „nein“ wäre auch die Wahl aus drei Entscheidungsmöglichkeiten möglich (§ 44 Abs 2 Tir VVVG). Dies ist weder in Südtirol noch im Trentino zulässig (Art 7 Abs 1 iVm Art 16 Abs 2 Südtiroler Landesgesetz; Art 7 Abs 4 iVm Art 17 Abs 4 Trentiner Landesgesetz).

Beteiligungsberechtigung zu diesen Volksbefragungen würde sich nach den jeweiligen Wahlordnungen zu den drei Landtagen richten (in Tirol ab 16, in Südtirol und dem Trentino ab 18 Jahren).

Die Volksbefragungsberechtigten in der Europaregion könnten somit durch die drei kombinierten Volksbefragungen ihren politischen Willen zu Themen, die grenzüberschreitend die gesamte Europaregion betreffen, kundtun; die rechtliche Wirkung der Volksbefragung wäre innerstaatlich auf den territorialen Wirkungsbereich der jeweiligen Einheit beschränkt und es kann daher auch nicht vorkommen, dass die Bürger aus Südtirol und dem Trentino die Bürger Tirols überstimmen und *vice versa*. Wenn sich in einer oder in mehreren Einheiten der Europaregion eine Mehrheit oder sogar eine „Europaregion-übergreifende“ Mehrheit zum Thema der Volksbefragung gebildet hat, wäre es sinnvoll, das Ergebnis durch Gesetze in den jeweiligen Landtagen umzusetzen und in Ermangelung einer rechtlichen Bindungswirkung von Volksbefragungen das Anliegen der Bürger dennoch ernst zu nehmen. Der Südtiroler Landtag ist beispielsweise dazu verpflichtet, innerhalb von sechs Monaten über den der Volksbefragung zugrundeliegenden Gesetzesentwurf abzustimmen; dies sollte – auch ohne rechtliche Verpflichtung – vom Tiroler³⁰ und Trentiner Landtag ebenso gehandhabt werden.

IV. Conclusio

Die Europaregion könnte über eine euroregionale „parallelisierte“ Volksbefragung, ausgeführt durch eine Kombination dreier Volksbefragungen am selben Tag, ihre Akzeptanz bei den Bürgern steigern und durch gemeinsame Projekte die Zusammenarbeit und das Zusammenwachsen der Bürger im EVTZ forcieren. Auf Grund der Analyse der landesgesetzlichen Grundlagen zur direkten Demokratie allgemein und zur Volksbefragung im Speziellen kann grünes Licht für die parallelisierte Durchführung dreier Volksbefragungen am selben Tag in allen drei Einheiten der Europaregion gegeben werden, wobei kompetenzrechtliche Zuständigkeiten und landesgesetzliche Einzelregelungen beachtet werden müssen. Allerdings könnte in diesem Zusammenhang auch eine Änderung der drei Landesgesetze ange-

30 In Tirol besteht im Unterschied zu anderen österreichischen Bundesländern keine Verpflichtung des Landtags, sich mit dem Ergebnis der Volksbefragung zu befassen; vgl. Mayrhofer, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Band I (2012) 153 (212).

dacht werden, welche die Durchführung der „parallelisierten“ Volksbefragungen in der Europaregion vereinfacht; beispielsweise wäre es möglich, das Initiativrecht für die Einleitung einer Volksbefragung auch in Südtirol und dem Trentino³¹ den Bürgern selbst in die Hand zu geben.

Die Umsetzung einer solchen innovativen „parallelisierten“ Volksbefragung zu Themen von grenzüberschreitendem Interesse hängt letztlich mE in erster Linie einerseits von einer Forderung der Bürger nach mehr direkter Demokratie und andererseits vom politischen Willen ab, die Bürger auf Landesebene vermehrt in die Entscheidungsfindung einzubinden.

Allerdings gestaltet es sich möglicherweise als schwierig, überhaupt ein für die drei „parallelisierten“ Volksbefragungen zulässiges Thema zu finden, das für alle drei Einheiten der Europaregion von Interesse ist und zu dem die drei Landtage die Bürger befragen wollen; sollte sich beim Dreier-Landtag eine einstimmige Meinung zu einer Frage gebildet haben, scheint es aus politischer Sicht nicht mehr unbedingt notwendig bzw mit einem unnötigen finanziellen Aufwand verbunden, diese Meinung direkt-demokratisch zu bestätigen. Abschließend bleibt ferner kritisch zu hinterfragen, ob die rechtlich komplexeren kombinierten drei Volksbefragungen in der Europaregion überhaupt in Zukunft eingesetzt werden, solange das Instrument der Volksbefragung in der Praxis erst einmal in Tirol auf Landesebene und weder in Südtirol noch im Trentino auf Ebene der autonomen Provinz eingesetzt wurde.

31 Für das Trentino gibt es beispielsweise einen Gesetzesentwurf, der für das *referendum consultivo* ein Initiativrecht von 10.000 Bürgern vorsehen würde. Vgl dazu *Disegno di legge 19 luglio 2012*, n 1-328/XIV/XV P: <consiglio.provincia.tn.it/doc/IDAP_400815.pdf?zid=2e1e574e-1936-45d5-9e1a-6858e4293191>, zuletzt aufgerufen am 28.7.2015.

Deliberative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Rahmenbedingungen, Instrumente und ausgewählte Fallbeispiele

1. Vorbemerkungen

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern stellt sowohl für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Form des „Europäischen Verbundes territorialer Zusammenarbeit“ (EVTZ) als auch für die einzelnen Gebiete der Europaregion eine institutionelle Herausforderung und demokratiepolitische Chance dar.

Einerseits weil die Institutionalisierung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Form eines EVTZ im Jahr 2011 nicht nur neue Wege für grenzüberschreitende Maßnahmen zulässt, sondern mittels Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger als Wissensträger am Aufbau einer starken euroregionalen Öffentlichkeit arbeitet. Dies, um die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino als einen grenzüberschreitenden Wissens- und Wirtschaftsstandort mittels der Koordinierung von Politiken zu definieren.¹

Andererseits ist Bürgerbeteiligung in der Europaregion sowohl Herausforderung als auch Chance weil die repräsentative Demokratie in Krise ist in Italien, in Österreich und eben auch in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient und dem Bundesland Tirol.² Wie anderswo, stößt auch dort das Regieren nach dem Mehrheitsprinzip sowohl in Bezug auf die Komplexität und Ausdifferenzierung der Mehrebenensysteme in welchen die Staaten und subnationalen Einheiten eingebettet sind, als auch hinsichtlich gesellschaftlicher Veränderun-

1 Vgl. Engl, Von Kooperation zu Kohäsion, in: Karlhofer/Pallaver (Hg), Politik in Tirol. Jahrbuch 2015 (2015) 125 ff und Pallaver, Zwischen Kooperation und Konkurrenz: Zur Entwicklung der Beziehungen zwischen Nord- und Südtirol, in: Karlhofer/Pallaver (Hg), Politik in Tirol. Jahrbuch 2013 (2013) 109 ff.

2 Vgl. zu Italien und Südtirol Pallaver, Vertrauensverlust, in: Alber/Engl/Pallaver (Hg), Politika 15. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2015) 19 ff. Siehe auch diverse Artikel in älteren Ausgaben der Politika. Zu Österreich und Tirol siehe diverse Artikel in Karlhofer/Pallaver (Hg) Politik in Tirol. Jahrbuch 2009 (2009), unter anderem Karlhofer, Zeitenwende oder Zwischenspiel? Die Landtagswahl 2008 und ihre Folgen, 9 ff.

gen, an seine Grenzen.³ Denn Regieren nach dem Mehrheitsprinzip zieht *ex ante* nicht unbedingt eine konsens- bzw. kompromissgesteuerte zeitnahe Lösungsfindung in Betracht. Aus diesen Gründen wird die Mehrheitsregel als häufigste Ausgestaltung eines Konfliktregelungsmechanismus repräsentativer Demokratien den Ansprüchen heutiger Demokratien nicht mehr zur Gänze gerecht.⁴

In der politikwissenschaftlichen Lehre spricht man auch von der „Verselbstständigung systemischer Entscheidungsprozesse, die nicht mehr zentral gesteuert werden können“, wobei verwiesen wird auf die „neoliberale Tendenz der Privatisierung“ und auf die „Tendenz der Juridifizierung der Politik im (gesamteuropäischen) Wohlfahrtsstaat, in dem Verwaltungen und Gerichte zu Gesetzgebern im Detail werden“.⁵ Auch geht man aus demokratietheoretischer Sicht von der Annahme aus, dass „kein demokratisches System dem eigenen legitimatorischen Anspruch der Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten gerecht werden kann“, weil der „Entscheidungsprozess, an dem neben den gewählten Repräsentanten die Bürokratie, Expertengremien und Interessenvertreter mit ungleichen Einflussmöglichkeiten mitwirken“, undurchsichtig ist und „weit entfernt von der legitimierenden Wählerbasis“.⁶

Über diese Grundeinsicht hinaus greift die Erkenntnis um sich, dass Bürgerinnen und Bürger heutzutage vermehrt Interesse daran haben, aktiv ihr Lebensumfeld mitzugestalten.⁷ Inwiefern der Ausbau deliberativer Formen der Bürgerbeteiligung ein gangbarer Weg ist, um sowohl dem legitimatorischen Anspruch der Identität zwischen dem Einzelnen und den gewählten Volksvertretern als auch dem Anspruch des Aufbaues einer starken Öffentlichkeit besser gerecht zu werden, ist kontextgebunden. Dasselbe gilt für die Frage inwiefern und unter welchen Bedingungen Bürgerinnen und Bürger bereit sind, in Ent-

3 Vgl. Benz/Dose (Hg), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (2010). Siehe auch Palermo, *Regulating Pluralism: Federalism as Decision-Making and New Challenges for Federal Studies*, in: derselbe/Alber (Hg), *Federalism as Decision-Making – Changes in Structures, Procedures and Policies* (2015) 499 ff.

4 Vgl. Palermo, *Participation, Federalism and Pluralism: Challenges to Decision-Making and Responses by Constitutionalism*, in: Fraenkel-Haeberle/Kropp/Palermo/Sommermann (Hg), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies* (2015) 31 ff. Fung, *Varieties of Participation in Complex Governance*, *Public Administration Review* December 2006, 66 ff.

5 Siehe Maus in Weber, *Selbstbestimmung durch Teilhabe*, in: Lembcke/Ritzi/Schaal (Hg), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien (2012) 223 (229).

6 Siehe Shell, *Demokratie*, in: Holtmann (Hg), *Politiklexikon* (2000) 113.

7 Vgl. Chambers/Kopstein, *Civil Society and the State*, in: Dryzek/Honig/Philipps (Hg), *Political Theory – the Oxford Handbook* (2006) 363 ff.

scheidungsfindungsprozesse mit eingebunden zu werden. Aufgrund des ansteigenden Bestandes an Fallstudien von deliberativen Verfahren weltweit und innerhalb der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino lässt sich jedoch behaupten, dass das Demokratieverständnis und die damit verbundenen konkreten Entscheidungsfindungsprozesse im Wandel sind.⁸

II. Einleitung

In Ergänzung zu Ausgestaltungformen repräsentativer und direkter Demokratie, thematisiert diese Abhandlung Bürgerbeteiligung in Form von partizipativer Demokratie deliberativer Natur. Die folgenden Seiten nehmen Bezug sowohl auf Grundsätzliches in Theorie und Praxis als auch auf Fallbeispiele. Betont sei, dass es keine alleinig akzeptierte Lehrmeinung hinsichtlich der Definition von deliberativer Demokratie in Abgrenzung zu partizipativer Demokratie gibt.⁹ Im Sinne dieser Abhandlung verweise ich auf deliberative Demokratie als ein partizipatives Teilnahmekonzept, das sich auf ein bestimmtes normatives Modell und Verfahren beschränkt und zum Ziel hat, Lösungsansätze in der Politikgestaltung und Verwaltung durch die Wechselwirkung von Institutionen und Gesellschaft mittels eines institutionalisierten auf Konsens ausgelegten Dialogs zu erarbeiten. Dieser Arbeitsdefinition Rechnung tragend, widmet sich diese Abhandlung nach einer kurzen Einführung zum Konzept der deliberativen Demokratie (III.) rechtlichen Handlungsspielräumen und ausgewählten Fallbeispielen auf zentralstaatlicher, regionaler und kommunaler Ebene in Österreich und Italien (IV.). Danach werden ausgewählte Fallbeispiele deliberativer Demokratie in Tirol, Südtirol und dem Trentino aufgezeigt (V.). Inwiefern deliberative Verfahren und partizipative Methoden derzeit auch auf der überörtlichen und regionalen Anwendung finden, zeigen die Beispiele der Trentiner Talge-

⁸ Siehe zB die Datenbanken <partecipedia.net> und <partizipation.at>.

⁹ Man spricht von partizipativer Demokratie in Bezug auf die Erfahrungen in Südamerika (insbesondere Bürgerhaushalte), während der Ausdruck der deliberativen Demokratie aus dem angelsächsischen Raum stammt. Deliberative Modelle beabsichtigen eine umfassende politische Diskussion, in der die Teilnehmer ihre Meinung bezüglich des Sachverhaltens im Laufe des Prozesses ändern können. Partizipative Modelle zielen auf eine wirkungsvollere Beeinflussung von Seiten der Bürgerschaft in politische Prozesse ab (zB leichter Zugang zu Informationen, Umfragen) ohne notgedrungen eine argumentative Suche nach und die Gewichtung von Gründen für und gegen Handlungsoptionen durch eine Gruppe zu beabsichtigen. Siehe *Fraenkel-Haeberle, Experimente der Bürgerbeteiligung in Italien*, 2. DMS (2013) 507.

meinschaften und des Südtiroler Autonomiekonventes. Die Abhandlung leistet einen Beitrag zur Erfassung und theoretischen Einbettung deliberativer Partizipationsinstrumente in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Sie geht der Frage nach, inwiefern Rahmenbedingungen für innovative Formen der Bürgerbeteiligung vorhanden sind. Es lässt sich behaupten, dass deren Institutionalisierung ähnlichen Kriterien Rechnung trägt wie die Anwendung deliberativer Beteiligungsformen in Europa und weltweit. Ebenfalls wird ersichtlich, dass Anstöße aus dem benachbarten und internationalen Raum sowohl in der Praxis als auch in der Lehre zur Weiterentwicklung partizipativer Demokratie – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß in Tirol, Südtirol und dem Trentino – begünstigt.

III. Grundsätzliches zum Konzept und den Instrumenten deliberativer Demokratie

Aus demokratietheoretischer Sicht werden Lösungsansätze für ein besseres Regieren und Verwalten zunehmend unter anderem in der Anwendung deliberativer Instrumente und Verfahren durchdacht.¹⁰ Dies weil hinter dem Konzept der deliberativen Demokratie die Erkenntnis steht, dass politische Systeme und Gesellschaften ohne umfassende Beteiligung aller ihrer Bürgerinnen und Bürger (ohne Altersschwelle und im Sinne eines breit gefassten Begriffes regionaler Bürgerschaft mit Betonung der Inklusivität aller) durch rein repräsentative Instrumente nicht mehr konsens- und innovationsfähig sind. Wie schon zuvor erwähnt, gibt es demokratietheoretisch keine alleinig akzeptierte Lehrmeinung zu deliberativen Partizipationsmodellen. Deliberative Demokratie fußt vom philosophischen Ansatz her auf einer diskursiven Struktur der gemeinwohlorientierten Meinungs- und Willensbildung innerhalb der autonomen Öffentlichkeit, wobei letztere gekennzeichnet ist durch eine kritische Zivilgesellschaft.¹¹ Ziel

10 Vgl. *Frankenberg*, Democracy, in: *Rosenberg/Sajo* (Hg), *Comparative Constitutional Law – Oxford Handbook* (2012) 205 ff; *Steiner*, The Foundations of Deliberative Democracy (2012); *Mansbridge/Bohman/Chambers/Christiano/Fung/Parkinson/Thompson/Warren*, A Systemic approach to deliberative democracy, in: *Parkinson/Mansbridge* (Hg), *Deliberative Systems* (2012); *Smith*, Democratic Innovations (2009); *Fishkin*, When People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation (2009); *Gutmann/Thompson*, Why Deliberative Democracy? (2004).

11 Verwiesen sei auf das Modell von Habermas und von *Gutmann* und *Thompson*. Siehe hierzu in *Landwehr*, Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation, in: *Lembcke/Ritzi/Schaal* (Hg), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien (2012) 355 (364-366). Für *Gutmann* und *Thompson* ist der Ort der Deliberation eine konkrete institutionelle Struktur in ihrer Funktion als *middle democracy* (370).

deliberativer Demokratiemodelle ist es, die Qualität der Entscheidungen zu verbessern und zugleich deren Legitimation zu steigern. Sie sind – im Regelfall – beratender Natur.

Aus empirischer Sicht sind deliberative Beteiligungsprozesse stark input-orientiert und klammern die Frage nach der Leistungsfähigkeit politischer Systeme zunächst weitgehend aus. Dies um der Ideen-sammlung und -schaffung mittels eines regelmäßigen Austausches zwischen den Institutionen und der Gesellschaft innerhalb öffentlicher Verfahren im Verwaltungs-, Gesetzgebungs- und Kontrollbereich Platz zu schaffen. Ziel solcher Verfahren sind die Bewältigung und Vermeidung von Konflikten, im Sinne allgemein akzeptierter Entscheidungen zum Wohle aller und im Sinne einer allgemein akzeptierten Ausrichtung von Politik und Verwaltung der Gemeingüter. In Abgrenzung zu direkt-demokratischen Instrumenten versteht die deliberative Demokratie Mitbestimmung als politische Teilhabe aller am Prozess der inhaltlichen Gestaltung bis hin zur Lösungsfindung und steuert nicht auf eine Ja oder Nein Abstimmung zu. Eine Teilhabe in diesem Sinne ist gekennzeichnet durch Ergebnisoffenheit, wobei es vom Beginn an eines klaren Regelwerkes bedarf.

Deliberation wird dabei in der Lehre als „die argumentative Suche nach und die Gewichtung von Gründen für und gegen [einer Vielzahl von] Handlungsoptionen durch eine Gruppe bezeichnet.“¹² Deliberative Demokratie ist somit in ihrem Idealzustand sowohl input- als auch output-orientiert, während einzelne Instrumente direkter Demokratie nur bedingt output-orientiert sind, da deren Ergebnisoffenheit in finalen Abstimmungsakten auf wenige Handlungsoptionen beschränkt ist (siehe zB die Volksabstimmung). In Bezug auf die Abgrenzung zu direkt-demokratischen Instrumenten liefert die Interpretation verschiedener kontextgebundener Fallbeispiele deliberativer Demokratie den interessanten Ansatz der „losen Koppelung deliberativer und direktdemokratischer Verfahren“.¹³ Betont sei, obgleich direkte und deliberative Demokratie von ihrer Eigenschaften her unterschiedlichen partizipativen Ansätzen folgen, ist ihnen eines gemein: als nicht völlig voneinander losgelöst sind sie komplementär zur repräsenta-

12 Landwehr, Legitimation 355 (360).

13 Kersting, Hybride Partizipation – Verknüpfung von direkter und deliberativer Demokratie anhand zweier internationaler Beispiele, in: Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hg), eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 2/2013 vom 9.7.2013 (abrufbar unter <netzwerk-buergerbeteiligung.de>, 4.9.2015). Der Autor verweist zB auf das internationale Beispiel der Citizens' Assembly und dem Referendum in British Columbia.

tiven Demokratie als Grundpfeiler heutiger demokratischer Systeme zu verstehen.

Aus der Sicht der empirischen Partizipationsforschung bieten die Erkenntnisse eine noch geringe Grundlage für eine verallgemeinernde Aussage zur partizipativen und deliberativen Demokratieentwicklung. Eine Ausnahme bildet der Forschungsstand zum Modell des Bürgerhaushaltes.¹⁴ Ausgehend vom Experiment in der brasilianischen Stadt Porto Alegre im Jahr 1989, verbreitete sich dieses Instrument relativ rasch weltweit und wurde in der Wissenschaft eingehend analysiert. Allgemein bietet die Debatte um Modelle deliberativer Demokratie eine Vielzahl an empirischen Modellen. Besonders auf kommunaler Ebene erweitern deliberative Verfahren Mechanismen repräsentativer Demokratie. Empirische Untersuchungen solcher Prozesse nehmen stark zu und können dazu dienen, die partizipative Demokratietheorie sich von dem Vorwurf des Normativen zu lösen. Das Modell der „Deliberative Opinion Polls“¹⁵ und die Planungszelle sind Beispiele für die Einbindung deliberativer Willensbildung in die Politikgestaltung. Die Vielzahl von kontextgebunden Formen partizipativer Bürgerbeteiligungsmodelle differenzieren sich nicht nur inhaltlich und methodisch, sondern auch in Bezug auf deren verschiedene rechtliche Verbindlichkeiten. Was den rechtlichen Rahmen betrifft, so gibt es sowohl auf internationaler als auch auf supranationaler (Århus Übereinkommen: Beteiligungsrechte im Umweltschutz), nationaler (Commission Nationale du Débat Publique), substaatlicher (Regionalgesetz Toskana; Bürgerräte Vorarlberg) und lokaler Ebene Regelungen, die die deliberative Demokratie betreffen. Gemeindefestsetzungen sehen vielfach Bürgerversammlungen und Anhörungen sowie andere Instrumente als partizipative Instrumente vor. Grundsätzlich lassen sich deliberative Beteiligungsformen nach ihrer rechtlichen Normierung der Verfahren und nach dem Verbindlichkeitsgrad ihrer Ergebnisse einteilen. Im Regelfall verfügt das politische System über einen großen Ermessensspielraum bei informellen Modellen, da deren Durchführung sowie finanzielle Unterstützung bzw die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse in der Verantwortung der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger liegt. Dies wird mitunter als Nachteil solcher Formen gewertet. Ein Vorteil solcher Formen bzw einer schwachen

14 Ex plurimis, *Sintomer*, Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, in: *Journal of Public Deliberation* (2012) 1 ff. *Herzberg/Kleger/Sintomer* (Hg), *Hoffnung auf eine neue Demokratie: Bürgerhaushalte in Lateinamerika und Europa* (2012).

15 Siehe Näheres auf <cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling> (4.9.2105).

Institutionalisierung ist deren Eigenschaft der Passgenauigkeit im Hinblick auf den methodischen Aufbau deliberativer Prozesse.

IV. Handlungsspielräume und Fallbeispiele deliberativer Demokratie in Österreich und in Italien

A) Verfassungsrechtlicher Rahmen

Aus rechtlicher Sicht bedarf es für die Klärung der Frage inwiefern deliberative Verfahren ein Bestandteil der demokratischen Struktur eines Staates und seiner subnationalen Einheiten sind einer Analyse bezüglich der Umsetzung verfassungsrechtlicher Bestimmungen. Sich dem Thema der deliberativen Demokratie in subnationalen Einheiten zu widmen, setzt also voraus, die jeweiligen rechtlich übergeordneten Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Denn, auch wenn die Bürgerinnen und Bürger primär auf kommunaler Ebene mit neuen Partizipationsformen deliberativer Natur konfrontiert sehen, so hängen das Demokratieverständnis eines jeden Staates sowie fundamentale Entscheidungen bezüglich der möglichen Ausgestaltung demokratischer Mitwirkungsmöglichkeiten von höheren Organisations- und Regierungsebenen ab.

Sowohl die Bundesrepublik Österreich als auch der asymmetrische Regionalstaat Italien beziehen sich in deren Verfassungen im ersten Artikel auf den Grundsatz der Volkssouveränität und seine Ausgestaltung (Art 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes [B-VG] und Art 1 Abs 2 der italienischen Verfassung). Diesen Grundsatz berücksichtigend, beziehen sich eine Reihe weiterer Verfassungsartikel jedoch hauptsächlich auf Rechtsinstitute der repräsentativen und direkten Demokratie. Demnach haben sowohl Österreich als auch Italien deren Verfassungen ein primär repräsentatives Demokratieverständnis zugrunde gelegt. Der österreichische Verfassungsgerichtshof äußerte sich in der Entscheidung VISlg 16.241/2001 in Bezug auf eine Volksabstimmungsregelung im Land Vorarlberg zudem klar zum Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie. Laut dieser vielfältig kommentierten Rechtsprechung wäre ein Gesetz, das unter bestimmten

Bedingungen auch durch eine Volksabstimmung erlassen würde, nicht verfassungskonform.¹⁶

In Bezug auf den Grundsatz der Volkssouveränität und die derzeitigen demokratischen Ausgestaltungsformen, ist ein Teil der Lehre in beiden Staaten der Auffassung, dass dieses Demokratieverständnis nicht ausreicht, um dem Grundsatz der Herrschaft des Volkes gerecht zu werden. So spricht man von der Demokratie in Österreich als ein Konzept ohne Konsequenzen¹⁷ und weist in Bezug auf Italien darauf hin, dass komplexere Formen der politischen Partizipation eingesetzt werden müssen, um den Interessen der Bürgerinnen und Bürger neben dem Wahlakt gerecht zu werden.¹⁸ Der italienische Verfassungsgerichtshof urteilte im Jahr 2002, dass die Umsetzung des Grundsatzes der Volkssouveränität nicht auf die Rechtsinstitute der repräsentativen Demokratie limitiert sein darf, sondern dass sich die Teilhabe- und Teilnahmeformen der Herrschaft des Volkes das gesamte „Verfassungsgerüst“ durchdringen (Urteil Nr 106/2002 Punkt 3). Komplexere Formen der Partizipation könnten sich indirekt von Art 3 Abs 2 der italienischen Verfassung ableiten lassen, der auf eine effektive Teilnahme aller arbeitenden Mitbürger an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Organisation des Landes verweist. Hingewiesen wird auf die Verantwortung des Staates, den Bürgerinnen und Bürgern Mitsprache im Bereich der sozialen Gesetzgebung einzuräumen.¹⁹ Das B-VG verweist auf den Grundsatz der „sonstigen Selbstverwaltung“ und bezieht sich in Art 120a auf Selbstverwaltungskörper und sozialpartnerschaftlichen Dialog. Partizipation mittels sozialpartnerschaftlicher Selbstverwaltungskörper ist sowohl im italienischen als auch im österreichischen politischem System ein Merkmal organisierter Zivilgesellschaft mit langer Tradition, aber solche Bestimmungen reichen nicht aus, um deliberativen Demokratieverfahren unter Miteinbeziehung der Gesamtheit der Betroffenen eine verfassungsrechtliche Legitimität zu verschaffen. Vor diesem Hintergrund urteilte das italienische Verfassungsgericht im Jahr 2004 in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen zu Partizipation im Statut der Region Emilia-Romagna zugunsten partizipativer Verfahren in Form einer öffentlichen Debatte und bestimmten Teilnahmerechten bei der Um-

16 Die Bestimmung wurde als „mit dem Grundgedanken der repräsentativen Demokratie [...] nicht mehr zu vereinbaren“ aufgehoben. Vgl. *Gamper*, Direkte Demokratie und bundestaatliches Homogenitätsprinzip, *ÖJZ* 2003, 441 ff.

17 *Welan*, Plädoyer für die direkte Demokratie, in: *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hg), *Direkte Demokratie im Diskurs* (2014) 1 ff.

18 *Bin/Bartole*, *Commentario breve alla costituzione* (2008) 8.

19 *Valastro*, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in: derselbe (Hg), *Le regole della democrazia partecipativa* (2010) 17.

setzung verfahrensrechtlicher Akte und gesetzgeberischer Maßnahmen. Es legte ausdrücklich fest, dass jene keineswegs zum Ziel haben, die repräsentative Demokratie zu untermauern oder die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung zu behindern. Laut Urteil Nr 379/2004 Punkt 5 würden sie der Transparenz und einer bürgernahen Politik dienen, sofern sie zeitlich begrenzt und somit komplementär zur repräsentativen Demokratie vorgesehen werden.

B) Ausgewählte Fallbeispiele auf zentralstaatlicher Ebene

Vor dem Hintergrund geplanter Reformvorhaben auf zentralstaatlicher Ebene sind nennenswert einerseits die Volksbefragung hinsichtlich der Bestimmungen der derzeitigen Arbeiten der Verfassungsreformen in Italien, andererseits einige Aspekte der österreichischen „Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie“. Vorausgeschickt sei, dass den Ergebnissen beider Bürgerbeteiligungsexperimente kaum Gehör geschenkt wurde.

Die beratende Volksbefragung in Italien im Jahr 2013 war auf drei Monate ausgelegt und zielte mittels einer Online-Plattform darauf ab, die Meinungen der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich dreier Kernbereiche der Verfassungsreformen einzuholen: die Reform des Zweikammersystems, die Ausgestaltung direkter Demokratie und die Neugliederung der Territorialstruktur Italiens.²⁰ Die Meinungen der über 200.000 Bürgerinnen und Bürger, die an der Befragung teilgenommen haben, wurden kaum berücksichtigt. Demnach war der gesamte Prozess nicht nur wirkungslos, sondern auch unsichtbar. Die Webseite für bürgerbeteiligende Umfragen blieb jedoch aktiv.²¹ Dieses Bürgerbeteiligungsexperiment untermauert die These, dass ohne rechtliche Verbindlichkeit der Ergebnisse von Bürgerbeteiligungsmodellen in Bezug auf deren in Kenntnisnahme und Wirksamkeit solche Experimente dem politischen Willen ausgesetzt sind.

Mit der Einsetzung der „Enquete-Kommission²² zur Stärkung der Demokratie“ am 23. September 2014 wurde in Österreich unter Einbeziehung von Experten und der organisierten Zivilgesellschaft über die Aufwertung insbesondere der direkten Demokratie gesprochen. Bürgerinnen und Bürger konnten den Sitzungen beiwohnen und schriftliche Stellungnahmen zu den einzelnen Sitzungen der Enquete-Kom-

20 Informationen auf <partecipa.gov.it> (4.9.2015).

21 Palermo, Participation 41.

22 Siehe <parlament.gov.at/PERK/NRBRBV/NR/PARLENQU/index.shtml> (4.9.2105).

mission abgeben. Interessant sind zwei Aspekte: einerseits die Tatsache, dass während der insgesamt sieben Sitzungen im Zeitraum zwischen dem 18. Dezember 2014 und dem 2. Juni 2015 immer wieder auf deliberative Formen der Demokratiegestaltung hingewiesen wurde,²³ andererseits die aktive Teilnahme von Bürgerinnen und Bürger. Abgesehen von den 18 stimmberechtigten Mitgliedern politischer Parteien, gehörten der Enquete-Kommission neben den neun weiteren ständigen Mitgliedern ohne Stimmrecht (Mitglieder des Bundesrates oder Experten) acht Bürgerinnen und Bürger mit an, die mittels Auswahlverfahren bestimmt wurden und über ein Rederecht verfügten. Interessierte ab dem 16. Lebensjahr konnten sich für die Teilnahme bewerben und aus vier Gruppen (weiblich unter 35 Jahre und weiblich über 35 Jahre sowie männlich unter 35 Jahre und männlich über 35 Jahre) wurden je zwei Personen mittels Los ermittelt.

C) *Rechtliche Rahmenbedingungen auf subnationaler Ebene*

Der Grundsatz der Volkssouveränität und die damit verbundenen Teilnahme- und Teilhabeformen an der Politikgestaltung sind unter anderem auch an das bundestaatliche Prinzip in Art 2 B-VG und an die Grundsätze der Selbstverwaltung und Dezentralisierung in den Art 5 und 114 der italienischen Verfassung gebunden. Art 118 Abs 4 der italienischen Verfassung bezieht sich zudem auf das Prinzip der „horizontalen Subsidiarität“, wonach – auf den Grundlage des Subsidiaritätsprinzips – der Staat, die Regionen, die Großstädte mit Sonderstatuts und die Gemeinden die autonome Initiative von einzelne Bürgern und Bürgergruppen zur Durchführung von Tätigkeiten von Allgemeininteresse fördern. Dies vorausgeschickt, sind den österreichischen Bundesländer bzw den Normal- und Sonderstatutsregionen sowie den autonomen Provinzen in Italien für die Ausformung der Demokratie Spielräume eingeräumt. Demzufolge verweisen in Österreich und in Italien Regelungen auf kommunaler und regionaler Ebene auf unterschiedliche partizipative Verfahren, wobei allgemein festzuhalten ist, dass der teilweise gar nicht so magere Katalog solcher Mitwirkungsmodelle (zB Bürgerräte, öffentliche Debatten, Bürgerbe-

23 In Bezug auf Bürgerräte und Bürgerhaushalte wurde unter anderem als notwendig erachtet, dass der Volkswillen nicht nur quantitativ, sondern qualitativ erhoben werden sollte (4. Sitzung am 11.3.2015). Auch wurde erläutert, wie die Methode des *Crowdsourcing* auf den legislativen Prozess auswirkt (6. Sitzung am 6.5.2015).

fragungen, Bürgerversammlungen,²⁴ Fokusgruppen, Konsensus-Konferenzen, Zukunftskonferenzen usw.) auch auf Grund fehlender politischer Kultur in keinem Verhältnis zu ihrer Nutzung steht.

Die einzelnen Landesverfassungen der österreichischen Bundesländer und die Statute der italienischen Normal- und Sonderstatutsregionen sehen in unterschiedlicher Ausgestaltung Instrumente der deliberativen Demokratie vor. Hervorzuheben ist in Italien das Regionalgesetz für deliberative Verfahren in der Toskana. Das Gesetz Nr 46/2013 institutionalisiert Deliberation als politisches Recht der Bürgerinnen und Bürger in der Toskana.²⁵ Es ist ein organisches Normenwerk zur Regelung partizipativer Prozesse, indem die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger in regionalen und lokalen öffentlichen Debatten potentiell auf alle öffentlichen Entscheidungsfindungsprozesse ausgedehnt ist. Eine zweckspezifische und von der Politik unabhängige Regionalbehörde ist für die Austragung von partizipativen Prozessen zuständig. Interessant ist, dass das erste „experimentelle“ Regionalgesetz (Nr 69/2007) unter Einbeziehung der Ergebnisse eines zweijährigen deliberativen Prozesses ausgearbeitet wurde und eine Sunset-Klausel vorsah, laut der das Gesetz Ende 2012 aufgehoben wird, sofern der Regionalrat nicht erneut ein Gesetz verabschiedet. Dies tat er im Jahr 2013, indem er ua öffentliche Debatten als verpflichtend (*sic!*) vorsieht in Bezug auf Projekte, die eine bestimmte Summe an Gesamtinvestition überschreiten.

Von besonderer Bedeutung hinsichtlich neuer Formen von Partizipation ist in Österreich die Vorarlberger Landesverfassung, die in Art 1 Abs 4 neben Formen der direkten Demokratie (Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen) auch auf andere Formen der partizipativen Demokratie verweist.²⁶ Jene Formen sind im Konkreten die Bürgerräte, eine Art Diskussionsforen zu aktuellen Themen. Bürgerräte fußen auf dem Prinzip des offenen Dialogs, der zwar nicht unmittelbar auf die Setzung von Normen ausgerichtet ist, aber eine reichhaltige Palette von Argumenten und Ideen für die Setzung von Normen mit sich bringen kann, die ohne des Abhaltens eines Bürgerrates eher nicht zutage gekommen wären. Bürgerräte sind Beispiele

24 Ein Beispiel sind die Bürgerversammlungen und die Anhörungen der Interessensvertreter zur Überarbeitung des Landesgesetzes der direkten Demokratie in Südtirol, die im Jahr 2014 und 2015 von Seiten des Südtiroler Landtages durchgeführt wurden.

25 Vgl Lewinski, Institutionalizing Deliberative Democracy: the Tuscany laboratory, Journal of Public Deliberation Vol 9 Nr 1 Article 10 (2013).

26 Mit der Novelle zur Landesverfassung LGBl Nr 14/2013 wurde Art 1 durch Abs 4 ergänzt.

für informelle Beteiligungsverfahren, denn sie sind zwar methodisch normierte Verfahren, jedoch ist deren Ergebnis rechtlich nicht bindend. Eine Gruppe von Personen, die nach dem Zufallsprinzip aber unter Beachtung der gesellschaftlichen Diversität ausgewählt werden, informieren die Volksvertreter über deren Ergebnisse in den moderierten Diskussionsrunden. Die Unverbindlichkeit der Ergebnisse wird oftmals als deren größter Schwachpunkt gesehen. Jedoch sollte man die Kraft und die Wirksamkeit unverbindlicher Prozesse von Bürgerräten in Bezug sowohl auf die lokale und regionale politische Kultur als auch hinsichtlich der Nutzung, des Wiederaufbaus und der Umgestaltung von Gemeingütern sowie der Organisation des Gemeinwesens nicht unterschätzen.²⁷ Hervorzuheben in Bezug auf dieses Beispiel ist auch die Tatsache, dass in der von der Landesregierung Vorarlberg beschlossenen Richtlinie zur Durchführung von Bürgerräten auf Landesebene auch festgehalten wurde, dass die Einrichtung eines jenen von mittels eine Unterschriftensammlung von 1.000 Bürgerinnen und Bürgern erwirkt werden kann.

V. Ausgewählte Fallbeispiele in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino

A) *Handlungsspielräume und Fallbeispiele auf Gemeindeebene in Tirol*

Gemäß Art 115 Abs 2, 116a Abs 4 und 119a Abs 3 B-VG in Verbindung mit den Art 72-78 der Tiroler Landesordnung 1989 ist der Landesgesetzgeber zur Regelung der Tiroler Gemeindeordnung zuständig. Die Gemeinden Tirols sind in der Tiroler Gemeindeordnung 2001 (TGO, 36. Gesetz vom 31. März 2001 über die Regelung des Gemeinwesens in Tirol) geregelt. Eine Ausnahme bildet die Landeshauptstadt Innsbruck, die nach Maßgabe des Art 116 Abs 3 B-VG als Stadt mit eigenem Statut eingerichtet ist. Bürgerbeteiligung wird im Abschnitt 3 der Tiroler Gemeindeordnung in der Form von Volksbefragungen, Gemeindeversammlungen und Petitionen geregelt. Innovative, deliberative Verfahren werden im Gegensatz zum Trentino und Südtirol nicht spezifisch erwähnt (siehe B) und C)). Interessant ist, dass in Verbindung mit Art 13 TGO (Definition der Gemeindebewohner und Gemeindebürger) auch Kinder und Jugendliche als sachverständige Per-

²⁷ Siehe *Hellrigl*, Bürgerräte in Vorarlberg, in: Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hg), *Direkte Demokratie im Diskurs* (2014) 163 ff.

sonen mit beratender Stimme vom Gemeinderat in den Ausschuss entsandt werden können. Das Stadtrecht für Innsbruck sieht im Art 21b Enqueten vor, die – sofern nicht anders bestimmt – unter dem Vorsitz des Bürgermeisters öffentlich sind. Im Konkreten lautet die Bestimmung: „Der Gemeinderat kann auf Antrag von mindestens vierzehn seiner Mitglieder die Abhaltung einer Enquete (Einholung schriftlicher Äußerungen sowie Anhörung von Sachverständigen und anderer Auskunftspersonen) über Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Stadt, dh Angelegenheiten, die seiner Beschlussfassung obliegen, beschließen.“ Eine Enquete dient hauptsächlich der Information der Mitglieder des Gemeinderates und ist innerhalb von zwei Monaten ab der Beschlussfassung abzuhalten. Bisher wurden drei Enqueten abgehalten.²⁸

Beispiele für deliberative Beteiligungsverfahren sind im Jahr 2015 die Bürgerbeteiligung bei der Erarbeitung des Stadtverkehrskonzepts in Kitzbühel²⁹, die Mediationsverfahren in Telfs in den Jahren 2002-2003 zur Weiterentwicklung des westlichen Telfser Grüngürtels³⁰, die partizipative Erarbeitung für Leitlinien zur Verbesserung der schlechten Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Pilotgemeinden in Tirol³¹ und die im Jahr 2010 stattgefundene BürgerInnen-Konferenz „Zukunft Mobilität – E-Mobilität“³² in Kramsach. Allgemein spielen sowohl partizipative als auch deliberative Beteiligungsprozesse eine recht große Rolle in Tirol. Davon zeugen sowohl die Ausrichtung verschiedener Ämter als auch Praxisbeispiele.³³

28 Auf Grund des Beschlusses des Gemeinderates vom 17.1.2013 wurde am 1.3.2013 die erste gemeinderätliche Enquete „Wohnbau und Wohnen in Innsbruck 2013 – 2025“ einberufen. Es folgte eine zweite im Jahr 2014 zu „Gender-Mainstreaming und Gender-Budgeting auf kommunaler Ebene“ und eine dritte im Jahr 2014 zu „Kommunaler Sicherheit“.

29 Siehe <tt.com/politik/landespolitik/9886663-91/b%C3%BCrgerbeteiligung-bei-stadt-verkehrskonzept.csp> (4.9.2015).

30 Siehe <partizipation.at/183.html> (4.9.2015)

31 Siehe <partizipation.at/wirkung.html> (4.9.2015)

32 Siehe <partizipation.at/buergerkonf-kramsach.html> (4.9.2015).

33 Siehe zB Details zum Amt der Landesentwicklung und Zukunftsstrategie auf <tirol.gv.at> (4.9.2015) und die Datenbank von Projekten auf <mitbestimmung.cc> (4.9.2015).

B) Handlungsspielräume und Fallbeispiele auf Gemeindeebene in Südtirol

Der Staat Italien verfügt über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für „Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Aufgaben der Gemeinden“ (Art 117.2 lit p der italienischen Verfassung). Anders als die Regionen mit Normalstatut, haben jedoch die autonomen Regionen – darunter auch Trentino-Südtirol – die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich „Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzung“ (Art 4 Punkt 3 des Autonomiestatuts der Region Trentino-Südtirol). Die Ordnung der lokalen Zuständigkeiten fällt in Italien für die Regionen mit Sonderstatut also in deren primären Zuständigkeitsbereich. Im Jahre 1993 erhielten die Gemeinden der Autonomen Region Trentino-Südtirol mittels des Regionalgesetzes Nr 1 vom 4. Jänner 1993 Satzungsautonomie. In Bezug die Beteiligung des Bürgers am Gemeindewesens verweist das Regionalgesetz Nr 1/1993 Art 4 unter „Inhalt der Satzung“ auf Regelungen in Bezug auf Formen herkömmlicher Bürgerbeteiligung aber auch auf Regelungen bezüglich der Vorsehung für die experimentelle Umsetzung von innovativen Formen der Bürgerbeteiligung, die von informellen Gruppen, Komitees und Bürgervereinigungen vorangetrieben und organisiert werden können. Laut dem Regionalgesetz regelt die Satzung das Recht des Bürgers auf Information, Aktenzugang und Beteiligung. Neben den Regelungen in Bezug auf die Volksbefragung, sieht der Gesetzgeber auch die Pflicht zur Abhaltung von Bürgerversammlungen vor. Vor dem Hintergrund des Regionalgesetzes erarbeitete der Südtiroler Gemeindenverband eine Mustersatzung, die viel Raum für individuelle Anpassung und eben auch für das Aufführen von deliberativen Instrumenten vorsieht. So findet man in der Mustersatzung unter dem Abschnitt der Bürgerbeteiligung die folgenden Unterpunkte: Beteiligungsberechtigte, Jugendbeteiligung (oft in Form von Jugendräten), Seniorenbeteiligung (oft in Form von Seniorenräten), Bürgerversammlungen, direkte Bürgerbeteiligung und innovative Formen der Bürgerbeteiligung. Eine Sichtung der Gemeindegatzungen hat ergeben, dass die Mustersatzung in den Bereichen der Bürgerbeteiligung und Volksbefragung von fast allen Gemeinden nahezu wortwörtlich übernommen und nur in wenigen Unterpunkten punktuell angepasst wurde. Dies führte zum Beispiel dazu, dass der Großteil der Gemeinden in ihren Satzungen die Erstellung eines Online-Bürgerforums vorsieht, in dem interessierte Bürger formlos Vorschläge und Anregungen einbringen können. Aus empirischer Sicht hat die Recherche ergeben, dass derzeit nur auf zwei

Gemeindeinternetseiten ein solcher Bereich zu finden ist. Eine ähnliche Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis gilt in vielen Gemeinden auch für die Einsetzung von Jugend- und Seniorenräten. Allerdings gibt es auch Beispiele von Gemeinden, die konkret über diese Mustersatzung hinausgehen (Mals und Kurtatsch). Sie sehen in ihren Satzungen den partizipativen Bürgerhaushalt vor. Art 56 der Gemeindeordnung Bozens sieht unter anderem die öffentliche Debatte als Instrument der Bürgerbeteiligung vor, wobei Art 21 der Bozner Gemeindeordnung zur Bürgerbeteiligung jenes Instrument regelt. Es kam Anfang 2015 am 9. Jänner zum ersten Mal in der Geschichte der Bürgerbeteiligung in der Stadt Bozen zur Anwendung kam. Es haben sich 37 Redner gemeldet.

C) *Handlungsspielräume und Fallbeispiele auf kommunaler und überörtlicher Ebene im Trentino*

Im Trentino folgen die Gemeinden nicht ganz so uniform einer Mustersatzung, sondern scheinen drei oder vier verschiedenen Varianten, oder weichen komplett von anderen Gemeindegatzungen ab. So lassen sich hier schwerer als in Südtirol generelle Tendenzen ableiten. Auffällig ist jedoch, dass gerade die älteren Satzungsvarianten hauptsächlich direkt-demokratische Elemente beinhalten und Partizipation mit diesen gleichsetzen. Deliberative Verfahren werden kaum berücksichtigt. Eine Ausnahme wäre die Bürgerbefragung. Die neueren Fassungen hingegen regeln in weitaus größerem Maße Bürgerversammlungen, Bürgerkomitees, Jugend- und Seniorenräte, usw. Auch ist die Bürgerbeteiligung in den neueren Satzungen weiter nach oben gerutscht und oftmals schon im zweiten Abschnitt der Satzung untergebracht. Dies räumt auch innovativen Formen der Partizipation immerhin mehr symbolische Bedeutung ein. Einen Unterpunkt zu innovativen Formen der Bürgerbeteiligung wie in den meisten Südtiroler Gemeindegatzungen gibt es jedoch fast gar nicht. Konkrete deliberative Instrumente hat die Recherche fast nicht aufgezeigt. Eine Ausnahme scheint die Satzung Roveretos zu sein, die Großbauprojekten eine öffentliche Debatte voranstellt und der Bürgerhaushalt in Cles.

Hervorzuheben ist die umfassende Reform der lokalen Verwaltung in der Autonomen Provinz Trient. Einerseits weil sie ein gutes Beispiel dafür ist, wie eine Region mit Sonderstatut ihre Zuständigkeiten in Bezug auf lokale Körperschaften nutzt, andererseits weil sie exemplarisch für derzeitige Vorhaben im Sinne einer vermehrten Bürgerbe-

teiligung in Entscheidungsfindungsprozessen der sogenannten Talgemeinschaften ist. Letztere wurden als eine behördliche Zwischenebene zwischen der Gemeinde und der Provinz mittels Landesgesetz Nr 3/2006 mit dem Ziel eingerichtet, einen Teil der Zuständigkeiten der Provinz auf die Gemeinde zu übertragen.³⁴ Teile der Bestimmungen des Landesgesetzes Nr 3/2006 wurden durch das Landesgesetz Nr 12/2014 abgeändert. Es handelt sich dabei um Bestimmungen, die innovative Bürgerbeteiligungsverfahren vorsehen. Im Absatz „*Capo V ter – partecipazione nelle comunità*“ verweist das Gesetz nämlich auf Bestimmungen bezüglich der Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger an den Entscheidungsfindungsprozessen der Talgemeinschaften. Im Detail sehen die Artikel 17 *decies* – 17 *sedecies* unter anderem folgendes vor: Partizipationsberechtigt an den Diskussionsforen sind Personen ab dem 16. Lebensjahr und die für den jeweiligen Prozess relevanten Interessensgruppierungen. Die Beteiligungsverfahren können auf Initiative der Gemeinden, der Talgemeinschaften, der Interessensgruppierungen und von mindestens 5% der Einwohnerschaft einer Talgemeinschaft beantragt werden. Eine unabhängige Behörde für Partizipation bestehend aus einem Beamten aus der Verwaltung der Provinz und zwei Experten im Bereich partizipativer Entscheidungsfindungsprozesse soll auf lokaler Ebene eingerichtet werden. Die Behörde wird von der Trentiner Landesregierung für fünf Jahre nominiert, soll mindestens zweimal im Jahr tagen und soll partizipative Prozesse sowohl werten und begleiten als auch selbst initiieren. Außerdem soll die Behörde all jene partizipativen Prozesse federführend durchführen, die verpflichtender Natur sind. Zum Beispiel sind vor der Genehmigung von Sozialplänen, Leitfäden zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie bestimmten Investitionen auf dem Territorium Diskussionsprozesse von – im Regelfall – einer Maximaldauer von drei Monaten einzuleiten. Die Bestimmungen sehen vor, dass die Ergebnisse deliberativer Verfahren nur beratender Natur sind und demnach die Letztentscheidungsbefugnis der für den Fall relevanten Verwaltungsbehörde zusteht. Jedoch muss jene ihre abweichende bzw die Nichtberücksichtigung der Ergebnisse schriftlich begründen. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nicht möglich eine Einschätzung bezüglich des institutionellen Nutzens dieser Neuerungen vorzunehmen. Im Mai 2015 fanden in der Provinz Trient Gemeindewahlen

34 Vgl Brunazzo, *Verso una governance trentina multilivello?*, in: Pallaver (Hg), *Politika* 11. Südtiroler Jahrbuch für Politik (2011) 271 ff; *Parolari/Valdesalici*, *Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'Autonomia speciale trentina*, *Istituzioni del Federalismo* Nr 2 (2001), 423 ff.

statt. Nach Besetzung der neuen Organe der Talgemeinschaften werden nun die einzelnen Bestimmungen schrittweise umgesetzt.

D) *Der Konvent zur Überarbeitung des Autonomiestatuts Trentino-Südtirol*

Mit Landesgesetz Nr 3 des 23. Aprils 2015 wird die Einsetzung eines Konvents für die Überarbeitung des Autonomiestatuts für Trentino-Südtirol mit Bezug auf das Land Südtirol vorgesehen. Aus der Sicht des anwendungsorientierten Ansatzes in Bezug auf deliberative Instrumente ist der geplante Autonomiekonvent als eine Herausforderung und Chance zu sehen. Einerseits beabsichtigt man durch spezifische Bürgerbeteiligungsmodelle ein Mehr an politischer Partizipation und Legitimation bezüglich der zukünftigen Ausgestaltung der Südtiroler Demokratie. Andererseits wird der Erhalt bestehender demokratischer Strukturen und Prozesse mit dem Anspruch der Anpassung an neue Gegebenheiten verfolgt. Seit 1972 hat sich Südtirol erheblich wirtschaftlich, demographisch und politisch verändert. Daher müssen große Teile des Zweiten Autonomiestatuts von 1972 aktualisiert werden. Dies um aktuelle Themen und Herausforderungen anzugehen, die auf lokaler (zB Bildungspolitik, grenzüberschreitende Zusammenarbeit), regionaler (zB die Rolle der Region und die Rolle der Gemeinden), nationaler (zB Finanzautonomie und die Zukunft der Regionen mit Sonderstatut in Italien) und europäischer Ebene (zB Auswirkungen der Europäisierung auf die Südtiroler Governance und Südtirols Rolle in der Alpinen Makroregion) beobachtet werden können.

Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist der geplante Südtirol-Konvent eine Ideenwerkstatt. Eingesetzt vom Südtiroler Landtag, zielt er darauf ab, mithilfe der Südtiroler Bevölkerung und mittels deliberativer Moderations- und Prozessgestaltungsmethoden sowie wissenschaftlicher Begleitung, Diskussionsveranstaltungen in Südtirol zur Reform des Autonomiestatuts zu organisieren (unter Einbeziehung aller in Südtirol wohnhaften Personen, die mindestens 16 Jahre alt sind). Der Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern und politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zielt auf die Gründung eines Forums der 100 ab. Jenes soll die Arbeiten des Konvents der 33 (ein Gremium von Politikerinnen und Politikern, Juristinnen und Juristen, Vertreterinnen und Vertretern von Interessensgruppen sowie acht Bürgerinnen und Bürgern, die aus dem Forum der 100 gewählt werden) zur Überarbeitung des Autonomiestatuts begleiten. Der Konvent der 33 soll in einem einjährigen Prozess regelmäßiger

Sitzungen eine revidierte Fassung des Autonomiestatuts erarbeiten. Alle Sitzungen des Konvents der 33 sowie jene des Forums der 100 sind öffentlich zugänglich. Ebenso sind alle Zwischen- und Endergebnisse nachlesbar, da alle im Südtirol-Konvent erstellten Dokumente veröffentlicht werden.

Aus komparativer Sicht lässt sich behaupten, dass die Wissenschaft vermehrt theoretisch als auch empirisch die Anwendung deliberativer Bürgerbeteiligungsprozesse bei der Überarbeitung von Verfassungen und anderen Gesetzestexten untersucht. Der Autonomiekonvent folgt – einem interstaatlichen Vergleich Rechnung tragend – auf die Erfahrungen, die in den Regionen mit Sonderstatut Friaul-Julisch-Venetien³⁵ und dem Aostatal³⁶ gemacht wurden.

VI. Schlussbemerkungen

Sowohl für Österreich als auch für Italien gilt, dass die in deren Verfassungen vorgesehenen Instrumente der direkten Demokratie das Thema der Bürgerbeteiligung nicht erschöpfen (können). Gerade weil die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern über Instrumente der direkten Demokratie auf Grund der Komplexität von Mehrebenensystemen hinausgehen muss, gilt es innovative Formen der Mitwirkung der Bürgerschaft an öffentlichen Angelegenheiten empirisch zu verfassen und theoretisch weiterzuentwickeln. Derzeit sind Formen deliberativer Demokratie kaum institutionalisiert und aus diesem Grund noch ausbaufähig.

In Bezug auf die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino besteht ein Bedarf an der Klärung von Begriffsbestimmungen in Zusammenhang mit der punktuellen Institutionalisierung von Instrumenten partizipativer und deliberativer Demokratie. Es steht außer Frage, dass aus rechtlicher Sicht Unterschiede bestehen zwischen den Formen institutionalisierter Partizipation in Tirol, Südtirol und dem Trentino. Auch ist klar, dass neben den gegebenen unterschiedlichen rechtlichen Rah-

35 Mit Regionalgesetz Nr 12 vom 2.4.2004 wurde die Einrichtung eines Konvents veranlasst. Der Konvent tagte fünf Monate und bestand aus 50 Mitgliedern. Im Unterschied zum Autonomiekonvent in Südtirol nahmen Bürgerinnen und Bürger nicht im Gremium selbst teil. Siehe *Cisilino*, Die Versammlung zur Ausarbeitung des neuen Sonderstatuts der Region Friaul-Julisch Venetien, in: Benedikter (Hg), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie* (2014) 33 ff.

36 Zum Konvents-Versuch im Aostatal siehe *Louvin*, Die Modernisierung der Sonderstatuten zwischen Pragmatismus und Wunschdenken, in: Benedikter (Hg), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie* (2014) 39 ff.

menbedingungen die Meinungen über die Art und Weise, wie man an einem demokratischen System teilnehmen und teilhaben kann, sehr unterschiedlich sind. Daraus ergibt sich, dass der Begriff Partizipation sowohl als Teilhabe des Individuums in Prozessen sozialer Interaktionen als auch als politische Partizipation in der Politikgestaltung und der Verwaltung des Gemeinwohls rechtlich und faktisch unterschiedlich interpretiert und umgesetzt wurde bzw wird.

Dies wirkt sich nicht unbeträchtlich auf die Entwicklung unmittelbarer Bürgerbeteiligung in Form von der Erprobung experimenteller deliberativer Beteiligungsverfahren aus. Nichtsdestotrotz zeichnen sich derzeit Vorstellungen ab, wie und in welche Richtung sich der Ausbau neuer Formen der Mitbestimmung von Bürgerinnen und Bürgern in den drei Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino entwickelt. Ein gemeinsamer Nenner scheint zu sein, dass alle Gebiete es als notwendig erachten, innovative Formen der Partizipation neben den herkömmlichen zu erproben, denn sie bergen viel Potential für ein zeitgerechtes und innovatives Demokratieverständnis. Inwiefern die Bevölkerung die Erprobung neuer Entscheidungsfindungsprozesse mitträgt, hängt einerseits von den institutionellen Ausgestaltungen und andererseits von der Kommunikation in Bezug auf das Verfahren selbst und den Verbindlichkeitsgrad der Ergebnisse ab. Denn, hängt aus demokratietheoretischer und methodischer Sicht der Erfolg bzw die Durchführung von deliberativen Bürgerbeteiligungsmodellen von der vorherrschenden politischen Kultur einer territorial-kontextgebundenen Gesellschaft ab, so ist klar, dass nur durch die Institutionalisierung solcher Modelle ein gewisser Verbindlichkeitsgrad hinsichtlich des Verfahrens selbst und der Ergebnisse deliberativer Verfahren garantiert werden kann. Die Analyse von Gemeinde-satzungen hat ergeben, dass es – wenn auch in unterschiedlichem Maße – in allen Gebieten eine Diskrepanz zwischen vorgesehenen Bestimmungen und reellen Maßnahmen gibt. Jedes Instrument muss kontextgebunden interpretiert werden. Auch kann die Frage inwiefern deliberative Verfahren in erster Linie gegen den Reformstau bzw in Zeiten von Ressourcenknappheit eingesetzt werden oder ob sie als Konzept Vorboten einer Reform der subnationalen Demokratie sein könnten noch nicht beantwortet werden.

Sicher ist, dass die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Form des EVTZ Potential hinsichtlich der Einrichtung euroregionaler oder zumindest parallel stattfindender deliberativer Beteiligungsprozesse birgt. So könnte einerseits sein Bekanntheitsgrad erhöht werden, andererseits an einer starken euroregionalen Öffentlichkeit gearbeitet werden. Auch könnten durch solche Verfahren Bürgerinnen und

Bürger an der Definition der Ziele des EVTZ beteiligt werden, um seine Legitimität zu fördern. Dies würde dazu beitragen, dass die Europa-region Tirol-Südtirol-Trentino für seine Bürgerinnen und Bürger greifbarer würde und Politiken bürgernaher koordiniert werden könnten.

Politische Partizipation junger Erwachsener am Beispiel des euroregionalen Projekts „Paths of Participation“

Politikverdrossenheit, Politikmüdigkeit oder gar Politikerosion sind drei Begriffe die mehr oder weniger für dasselbe stehen, den zunehmenden Verlust von Vertrauen in die Politik seitens der Bevölkerung¹. Die repräsentative Demokratie hat an Vertrauen und legitimatorischer Kraft verloren. Die rein repräsentative Politik von oben funktioniert nicht mehr. Eine von vielen Antworten darauf können neue innovative Demokratieformen darstellen. Es geht um die Anteilnahme der Bürgerschaft an politischen Prozessen. Die partizipative Demokratie als solche, will die herkömmlichen Demokratieformen, wozu die repräsentative und direkte Demokratie zählen nicht ersetzen, sondern soll diese vielmehr ergänzen. Partizipative Demokratiemodelle versuche so die zunehmende Distanz zwischen Staat und BürgerInnen eindämmen. Es gibt unzählige Formen der Deliberation, wie etwa BürgerInnenversammlungen, Planungszellen oder auch Workshops. Dafür braucht es aber die nötigen institutionellen Rahmenbedingungen. Partizipation stellt eine Methode zur Erreichung eines Ziels dar². Politische Partizipation umfasst das Zusammenwirken der Willensbildung in der Öffentlichkeit fernab der politischen Institutionen mit der Beratung in den politischen Gremien³. Deliberation stellt also eine wichtige Brücke zwischen der politischen Makro- und Mikroebene dar⁴. Durch die Teilhabe der BürgerInnenschaft (Volkssouverän) innerhalb eines politischen Diskurses wird die Legitimität eines politischen System hergestellt⁵. Man geht davon aus, dass durch Teilhabe der BürgerInnen innerhalb eines Entscheidungsprozess die gesellschaftliche Akzeptanz und Identifizierung mit der Entscheidung um ein viel-

1 Vgl. Zittel, Partizipative Demokratie und Politische Partizipation, in: FS Peter Graf Kielmansegg (2004) 56.

2 Vgl. Hoecker, Mehr Partizipation via Internet, in: derselbe (Hg), Politische Partizipation zwischen Konvention und Protest (2006) 4.

3 Vgl. Schmidt, Demokratietheorie³ (2000) 260.

4 Vgl. Schaal/Heidenreich, Einführung in die Politischen Theorien der Moderne (2006) 192 f.

5 Vgl. Schaal/Heidenreich, Einführung 193.

faches höher ist also ohne Einbeziehung des Volkssouveräns⁶. Dadurch wird auch Legitimität hergestellt.

Partizipative Demokratie versteht sich selbst nicht nur als Methode sondern bildet eine ethisches Postulat an die Demokratie. Demokratische Teilhabe steht also für ein umfassendes Verständnis von Gesellschaft und für die damit einhergehenden moralischen und ethischen Kapazitäten und Werten der BürgerInnen⁷. Dieses Demokratieverständnis setzt auf Selbstbestimmung der BürgerInnen. Politische Partizipation ist aus dieser Perspektive ein durch und durch emanzipatorischer Ansatz. Die Prämissen der politischen Partizipation sind Inklusion, Transparenz und Barrierefreiheit. Dieses Verständnis der Demokratie erhebt den Anspruch vollkommen inklusiv zu sein, denn nur dann kann von einer „starken Demokratie⁸“ gesprochen werden. „Ich sehe in der partizipativen Demokratie eine Möglichkeit, Minderheiten und Personen die ansonsten Diskriminierung erleben eine Stimme zu geben⁹“. Deliberative partizipative Demokratie demzufolge auch ein sozialintegratives Moment¹⁰. Eine starke Demokratie „beruht auf dem Gedanken einer sich selbst regierenden Gemeinschaft von Bürgern [...]“¹¹. Die Postulate an dieses partizipative Demokratieverständnis sind deshalb Individualität, Partizipation und Transparenz. Damit dies funktionieren kann braucht es Kooperationen zwischen politischen Institutionen, politischen VertreterInnen, organisierter Zivilgesellschaft und BürgerInnen¹². Die Zivilgesellschaft übernimmt den Part der Interessensartikulation¹³. Deliberative Methoden fungieren also zu einer Optimierung von politischen Präferenzen¹⁴.

Die deliberative Demokratie bekommt ihre Legitimität durch die diskursive Interessensartikulation zustande kommt. BürgerInnen können so gemeinsam zu intersubjektiven Schlussfolgerungen und Lösungen kommen¹⁵. Demokratie bedeutet demnach immer Konsens- und Kompromissfindung¹⁶. Zentrale Bedingungen für diesen Diskurs sind

6 Vgl. Schaal/Heidenreich, Einführung 194.

7 Vgl. Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition (1971) 5.

8 Vgl. hierzu die Ausführungen zum Begriff der „starken Demokratie“ bei Barber, Strong Democracy (1984).

9 Maria, POP-Teilnehmerin.

10 Vgl. Habermas, Faktizität und Geltung (1992) 369.

11 Vgl. Barber, Democracy 99.

12 Vgl. Dahl, Polyarchy 5 f.

13 Vgl. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit (1987) 225.

14 Vgl. Schaal/Heidenreich, Einführung 193 f.

15 Vgl. Zittel, Demokratie 59.

16 Vgl. Schmidt, Demokratietheorie 251 f.

die Gleichwertigkeit aller TeilnehmerInnen, die Autonomie der Diskurses sowie Transparenz¹⁷.

Bereits *John Stuart Mill* sieht in der Beteiligung der Bevölkerung an Entscheidungsprozessen die Möglichkeit, die Selbstregierung zu erlernen. Insbesondere auf der lokalen politischen Ebene sieht Mill die Chance zum Erlernen von Demokratie: „*It is by participating at local level that the individual learns democracy*“¹⁸. Demokratie wird durch derartige Beteiligungsprozesse für Menschen (er)lebbar und erlernbar.

Der Informationsaustausch erfordert immer Initiative und Eigenverantwortung der BürgerInnen, denn nur so können gemeinsam Lösungen gefunden werden und Sachverhalte entschieden werden damit Politik aktiv mitgestaltet werden kann. Deshalb braucht es für deliberative Prozesse engagierte und mündige BürgerInnen. HauptakteurInnen des euroregionalen Projekts „POP! Pfade der Partizipation“ waren genau solche interessierten junge Erwachsene im Alter von 18-30 Jahren, welche die oben genannten Fragen in Arbeitsgruppen erforschten und in Wort und Bild umsetzten.

Nach dem Motto „Beteilige Dich! Demokratie mitgestalten!“ wurden die POP!-TeilnehmerInnen in den drei Landesteilen zu Multiplikatoren dieses neuen Demokratieverständnisses, denn „[...]viele Menschen sind sich des Potentials nicht bewusst. Daher gilt es Bürger und Bürgerinnen über ihre partizipatorischen Möglichkeiten zu informieren.“ so eine POP-Teilnehmerin. Getreu dem Prinzip: Wer nichts sagt, wird nicht gehört. Je reger die Beteiligung des Volkes, desto weniger wird über unseren Köpfen hinweg entschieden. Je mehr Engagement, desto partizipativer können politische Entscheidungsfindungsprozesse gestaltet werden.

Die übergreifende Fragestellung war, wie sich die deliberative und partizipative Demokratie in Theorie und Praxis durchsetzen kann und den gegebenen Zustand verändern kann. Beim Projekt POP! handelte es sich um eine Ideenwerkstatt, die sich politikfeld-übergreifend mit lösungsorientierten Ansätzen für nachhaltige politische Partizipation beschäftigte. POP! wollte junge Erwachsene auf bestehende Beteiligungsmechanismen und BürgerInnenbeteiligung in den unterschiedlichen Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino aufmerksam machen, derzeitige Mitbestimmungsmöglichkeiten kritisch hinterfragen und sich der Frage der Demokratie der Zukunft widmen. POP! sollte aber auch ein Standbild der sozio-rechtlichen Rahmenbedin-

¹⁷ Vgl. Zittel, Demokratie 58 f.

¹⁸ Mill zitiert nach Pateman, Participation and Democratic Theory (1970) 31.

gungen und des bürgerschaftlichen Engagements in den Landesteilen der Europaregion aufzeichnen.

Sowohl politische Partizipation, als auch die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino setzen auf Pluralismus als große Chance. Die Europaregion möchte keine geographischen Grenzen verschieben, sondern auf den verschiedensten Ebenen kooperieren. Gerade politische Partizipation bildet hierbei ein entscheidendes Moment, da BürgerInnenbeteiligung im engen Zusammenhang mit Identifizierung zu Gemeinschaften steht. Euregio kann durch diesen inklusiven partizipativen Ansatz greifbarer gemacht werden: *„Damit ist auch eine Steigerung des Vertrauens und des Interesses an Politik möglich“*¹⁹. Demokratische Partizipation ist demnach ein zentraler Motor des Euregiogedankens.

Neben der Diskussion über demokratische Partizipationsmechanismen wollte POP! das Thema der politischen Partizipation breit, umfassend, aber trotzdem vergleichend beleuchten. Es ging darum die politischen Partizipation in den drei Landesteilen der Europaregion zu erfassen, zu hinterfragen und in weiterer Folge auch mit zu gestalten. Im Rahmen der Durchführung von POP! verfolgte man einen vergleichenden, transdisziplinären und fallstudienbasierten Forschungsansatz. POP! verstand sich als eine Mischung aus Theorie, Praxis, Selbsterfahrung und Interaktivität. Das Projekt sollte zudem ein Standbild der sozio-rechtlichen Rahmenbedingungen und des bürgerschaftlichen Engagements in den Landesteilen der Europaregion aufzeichnen. Die Diskussion über demokratische Beteiligungsmechanismen sollte breit und umfassend stattfinden. POP! wurde ergebnisoffen und gemäß der partizipativen und deliberativen Prinzipien durchgeführt.

TeilnehmerInnen und ProjektpartnerInnen wurden gleichberechtigt in das Projektdesign und die Umsetzung eingebunden. Hauptorganisator der Projekts POP! war das Institut für Föderalismus und Regionalismusforschung der Europäischen Akademie Bozen. Daneben gab es Partnerorganisationen in Insitute in Nordtirol und dem Trentino. Wie etwa das Institut für Föderalismus Innsbruck, Verein Mitbestimmung.cc, Scuola di Preparazione Sociale Trento. Finanziert wurde POP! von der EU, der „agenzia nazionale giovani“ und der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.

Die 45 jungen Erwachsenen aus den drei Landesteilen, die sich zuvor in schriftlicher Form für die Teilnahme am Projekt beworben hatten, trafen sich im Mai 2014 in der Europäischen Akademie Bozen

19 Tommaso, POP-Teilnehmer.

um sich zunächst einmal kennenzulernen, eine thematische Einführung zu erhalten sowie um bereits erste Ideen zu generieren.

In den folgenden sieben Monaten trafen sich die TeilnehmerInnen zu gemeinsamen interaktiven Workshops in den jeweiligen Landeshauptstädten der Europaregion. In den Arbeitsgruppen in Innsbruck, Bozen und Trient wurden die Begriffe BürgerInnenbeteiligung und partizipative Demokratie zunächst theoretisch und empirisch mittels partizipativer Methoden erforscht.

Die Gruppe Nordtirol hat für sich einen bildnerisch-kreativen Zugang zur Thematik gewählt. Im Zuge mit der Beschäftigung mit den drei Formen der Demokratie hat die Gruppe Fotografien und Grafiken angefertigt. Daneben hat die Arbeitsgruppe eine simple und so breit zugängliche Definition ausgearbeitet. Für sie stellt partizipative Demokratie *„[...] ein gesellschaftliches Organisationsmodell und ein konsensorientierter Entscheidungs- und Ideenfindungsprozess dar. Eine solche Demokratiefassung besteht aus einem regelmäßigen und verbindlichen Informationsaustausch sowie einer multilateralen Korrespondenz zwischen der Bevölkerung in den betreffenden Organisationseinheiten, der organisierten Zivilgesellschaft, den Institutionen und den gewählten VolksvertreterInnen.“*

Die Gruppe POP! Südtirol hat einen normativen und deskriptiven Ansatz gewählt und einen Leitfaden für die politische Teilhabe der BürgerInnen auf Gemeindeebene ausgearbeitet. Der Leitfaden ist sowohl digital als auch in Printform der Öffentlichkeit zugänglich und wurde darüber hinaus an sämtliche Südtiroler Verwaltungen postalische übermittelt. Der Leitfaden versucht einen Überblick über die rechtlichen und konzeptionellen Möglichkeiten des bürgerlichen Engagements auf kommunaler Ebene der Autonomen Provinz Bozen zu geben. Verschiedene komplementäre Instrumente der demokratischen Teilhabe werden vorgestellt, wie etwa die Planungszellen oder der BürgerInnenrat.

Die Arbeit der Gruppe des Trentinos lässt sich in zwei Phasen unterteilen. Unter Obhut der „Scuola di Preparazione Sociale Trento“ analysierte man die Lebensweisen der Trientner BürgerInnen in den verschiedenen Gegebenheiten ihrer Stadt. Weiters ging man der Frage nach den entsprechenden Partizipationsmöglichkeiten innerhalb der Stadt nach. Sie verstehen unter Partizipation die Fähigkeit der sozialen Zusammenkunft aber auch die Möglichkeit der Teilhabe an Entscheidungsprozessen, wobei es unzählige Formen der Partizipation, auf welche Art und Weise der Raum genutzt werden kann und sich dort kollektive Identität aufbauen kann. Die Gruppe sammelte vor Ort In-

formationen mittels Interviews oder Ortsbesichtigungen. Diese Informationen bildeten die Basis für ein karthographisches Bild der Stadtviertel, welches die TeilnehmerInnen zeichneten. Es handelt sich um eine ideographische (Vier-)Teilung der Stadt Trient gemäß den entsprechenden Partizipationsmöglichkeiten: Orte der Zusammenkunft; potenzielle Orte der Zusammenkunft und des sozialen Austausches, Nicht-Orte und Übergangsorte. Alle vier Orte haben gemeinsam, dass sie partizipative Orte darstellen. Die Trentiner Arbeitsgruppe erhofft sich durch das Aufzeigen der vielfältigen lokalen Partizipationsmöglichkeiten zur Entwicklung einer bewussteren Bürgerschaft in Trient beitragen zu können.

Ende November fand das der Öffentlichkeit zugängliche Abschluss-event an der Europäischen Akademie in Bozen statt. Dort präsentierten die ProjektteilnehmerInnen selbst ihre Ergebnisse aus den drei Arbeitsgruppen. Im April 2015 fand ein Runder Tisch zum Thema Partizipation.

Die Arbeiten aller drei POP!- Gruppen wurden auf verschiedenen Weisen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, ob mittels sozialer Medien, durch Blogs oder durch die Presse. POP! soll einen Ansporn für die zukünftige Weiterentwicklung von deliberativen und partizipativen Methoden in den drei Landesteilen. Dies muss bürgernah und leicht verständlich ablaufen damit mehr Mitbestimmung für eine gerechtere Politik möglich wird.

„Partizipative Demokratie ist eine Angelegenheit, die selbst nie zum Abschluss kommen wird, an der aber stetig gearbeitet werden kann und muss“²⁰.

20 Mathias, POP-Teilnehmer.

Tabellarischer Vergleich plebiszitärer Instrumente in Tirol, Südtirol, Trentino

	Tirol	Südtirol	Trentino
Landesvolksabstimmung	X	X	X
Landesvolksbegehren	X	X	X
Landesvolksbefragung	X	X	X
Petitionsrecht (Land)	X		X
Beschwerderecht (Land)	X	X	X
Informationsrecht (Land)	X	X	X
Gemeindevolksabstimmung	Nur Innsbruck	X	X
Gemeindevolksbegehren	Nur Innsbruck	X	X
Gemeindevolksbefragung	X	X	X
Petitionsrecht (Gemeinde)	X	X	X
Gemeindeversammlung	X (außer Innsbruck)	X	X
Beschwerderecht (Gemeinde)	X	X	X
Informationsrecht (Gemeinde)	beschränkt	X	X
Stadtteilausschüsse	Nur Innsbruck	Stadtteil- oder Orts- teilaus- schüsse (> 30.000 Einwohner)	Stadtteil- oder Orts- teilaus- schüsse (> 30.000 Einwohner)
Teilnahme an Gemeinderats- sitzungen/Enqueterecht	X	X	X

Voraussetzungen der Volksabstimmung:

	Tirol	Südtirol	Trentino
Land			
Obligatorisch	-	-	-
Fakultativ	Auf Antrag von 7.500 Landtagswahlberechtigten oder 40 Gemeinden oder auf Beschluss des Landtags	Aufhebende, einführende VA: Auf Antrag von mind 13.000 Landtagswahlberechtigten oder Rat der Gemeinden	Aufhebende VA: Mind 8.000 Landtagswahlberechtigte oder 20 übereinstimmende Beschlüsse von Gemeinderäten Einführende VA: Mind 8.000 Landtagswahlberechtigte (1.500 Sprachminderheit)
Berechtigte	Landtagswahlberechtigte	Landtagswahlberechtigte	Landtagswahlberechtigte
Quorum	Einfache Mehrheit der Landtagswahlberechtigten	Aufhebende VA: 40% Abstimmungsberechtigte	Aufhebende, einführende VA: Einfache Mehrheit der Landtagswahlberechtigten
Mehrheit	Einfache Mehrheit der gültigen Stimmen	Einfache Mehrheit der gültigen Stimmen	Einfache Mehrheit der gültigen Stimmen
Themenverbote	Gesetze zur Abwehr oder Bekämpfung von Katastrophen oder zur Abwehr schwerer volkswirtschaftlicher Schäden oder in Ausführung bundesgesetzlicher Vorschriften oder infolge einer Fristsetzung durch den Verfassungsgerichtshof	Aufhebende VA: Steuer- und Haushaltsgesetze, Regelung der finanziellen Zuwendungen an das Personal und die Organe des Landes, Bestimmungen, welche die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen betreffen	Aufhebende VA: Steuer- und Haushaltsgesetze, Bestimmungen zum Schutz der Sprachminderheiten (ausgenommen Antrag von 1.500 in den Gemeinden der Sprachminderheiten Ansässigen); statutarische Gesetze; in den vorhergehenden 2 Jahren negativ beschiedene Fragestellung

		Einführende VA: Bereiche über Steuer- und Haushaltsgesetze, Regelung der finanziellen Zuwendungen an das Personal und die Organe des Landes, Bestimmungen über die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen	Einführende VA: Steuer- und Haushaltsgesetze; in den letzten 5 Jahren schon gestellter Antrag; Schutz der Sprachminderheiten (ausgenommen Antrag von 1.500 in den Gemeinden der Sprachminderheiten Ansässigen)
Zeitpunkt	Sonntag oder gesetzlicher Feiertag	Sonntag	Sonntag
Sonstige Hürden		Keine Anträge im Jahr vor Ablauf der Legislatur des Landtags/ innerhalb von 6 Monaten ab Einberufung der Wahlkommissionen, keine zeitgleiche Abhaltung mit Wahlen	Keine Anträge im Jahr vor Ablauf der Legislatur des Landtags/ innerhalb von 6 Monaten ab Einberufung der Wahlkommissionen
Bindungswirkung	Endgültige Entscheidung	Endgültige Entscheidung	Endgültige Entscheidung
Gemeinde	Nur Innsbruck	Nicht nur Bozen	Nicht nur Trient
Obligatorisch	-	-	-
Fakultativ	Falls 2.000 Gemeinderatswahlberechtigte Bürgerinitiative unterstützen	Bozen: aufhebende VA auf Antrag von: Gemeinderat (2/3-Mehrheit); 3 Stadtviertelräte; 2.000 Gemeinderatswahlberechtigte	Trient: aufhebende VA: 3% der Gemeinderatswahlberechtigten
Berechtigte	Gemeinderatswahlberechtigte	Bozen: Gemeinderatswahlberechtigte	Trient: Gemeinderatswahlberechtigte
Quorum	-	Bozen: Mind 25% der Wahlberechtigten	Trient: keines
Mehrheit	Einfache Mehrheit der Stimmberechtigten	Bozen: Einfache Mehrheit der Stimmberechtigten	Trient: Einfache Mehrheit der Stimmberechtigten

Themen- verbote	Angelegenheiten, die nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde und in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen; Wahlen der Gemeindeorgane, die Anstellung von Gemeinbediensteten und die Lösung ihres Dienstverhältnisses sowie sonstige Personalangelegenheiten, Abgabenangelegenheiten und die Festsetzung der Entgelte für die Benutzung der öffentlichen Einrichtungen der Stadt oder ihrer wirtschaftlichen Unternehmungen, Willensäußerungen der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten, auf Grund deren jemandem ein Recht erwachsen ist, behördliche Entscheidungen oder Verfügungen	Bozen: zB Angelegenheiten, die nicht in die Zuständigkeit der örtlichen Verwaltung fallen; Fragen, welche die Sprachgruppen betreffen; Buchhaltung und Abgabewesen	Trient: zB Satzung, Haushalt, Abgaben und Gebühren, Personal
Zeitpunkt	Sonntag	Bozen: Sonntag	Trient: Sonntag
Sonstige Hürden	-	-	-
Bindungswirkung	Verpflichtung des Gemeinderats zur Umsetzung	Bozen: Wirkung spätestens nach 60 Tagen, falls Gemeindeorgane nicht erforderliche Änderungen vornehmen	Trient: Gemeinderat muss sich innerhalb von 3 Monaten zum Gegenstand äußern

Voraussetzungen der Volksbefragung (Anmerkung: Für Südtirol und das Trentino wird die beratende Volksabstimmung als Volksbefragung geführt):

	Tirol		Südtirol		Trentino
	Land		Land		
Obligatorisch	-	-	-	-	-
Fakultativ	Auf Antrag von 7.500 Landtagswahlberechtigten oder 40 Gemeinden oder auf Beschluss des Landtags oder der Landesregierung	Auf Antrag des Landtags oder des Rats der Gemeinden	Auf Antrag des Landtags oder des Rats der Gemeinden	Auf Antrag des Landtags, der Landesregierung, von 10 Gemeinderäten oder des Rats der lokalen Autonomien; bei Fragen zu Sprachminderheiten: Mehrheit der Gemeinderäte der Gemeinden der Sprachminderheiten	Auf Antrag des Landtags, der Landesregierung, von 10 Gemeinderäten oder des Rats der lokalen Autonomien; bei Fragen zu Sprachminderheiten: Mehrheit der Gemeinderäte der Gemeinden der Sprachminderheiten
Berechtigte	Landtagswahlberechtigte	Landtagswahlberechtigte	Landtagswahlberechtigte	Landtagswahlberechtigte	Landtagswahlberechtigte
Quorum	-	40% der Stimmberechtigten	40% der Stimmberechtigten	-	-
Mehrheit	Einfache Mehrheit	Einfache Mehrheit der gültigen Stimmen	Einfache Mehrheit der gültigen Stimmen	Einfache Mehrheit der gültigen Stimmen	Einfache Mehrheit der gültigen Stimmen
Themenverbote	Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde und Angelegenheiten, die bestimmte Personen betreffen	Steuer- und Haushaltsgesetze, Regelung der finanziellen Zuwendungen an das Personal und die Organe des Landes, Bestimmungen über die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen	Steuer- und Haushaltsgesetze, Regelung der finanziellen Zuwendungen an das Personal und die Organe des Landes, Bestimmungen über die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen	Steuer- und Haushaltsgesetze, in den letzten 5 Jahren schon gestellten gleichen Antrag auf VA, Schutz der Sprachminderheiten	Steuer- und Haushaltsgesetze, in den letzten 5 Jahren schon gestellten gleichen Antrag auf VA, Schutz der Sprachminderheiten
Zeitpunkt	Sonntag	Sonntag	Sonntag	Sonntag	Sonntag
Sonstige Hürden	-	Wie aufhebende Volksabstimmung	Wie aufhebende Volksabstimmung	Wie einführende Volksabstimmung	Wie einführende Volksabstimmung

	Stadt oder ihrer wirtschaftlichen Unternehmungen, Willensäußerungen der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten, auf Grund deren jemandem ein Recht erwachsen ist, behördliche Entscheidungen oder Verfügungen		
Zeitpunkt	Sonntag	Sonntag	Sonntag
Sonstige Hürden	-	-	-
Bindungswirkung	Verpflichtung des Gemeinderats zur Umsetzung	Verpflichtung des Gemeinderats innerhalb von 30 Tagen Stellung zu nehmen	Gemeinderat muss sich innerhalb von 3 Monaten zum Gegenstand äußern
Andere Gemeinden			
Obligatorisch	-	-	-
Fakultativ	Auf Beschluss des Gemeinderats mit 2/3-Mehrheit der anwesenden Gemeinderatsmitglieder, auf Verlangen von 1/6 der Gemeinderatswahlberechtigten oder (unter Umständen) des Bürgermeisters	Siehe jeweilige Satzung	Siehe jeweilige Satzung
Berechtigte	Gemeinderatswahlberechtigte	-	-
Quorum	-	-	-
Mehrheit	-	-	-

Themen- verbote	Angelegenheiten, die nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen; Wahlen zu den Organen der Gemeinde, Ge- meindeabgaben und Begrün- dung oder Beendigung von Dienst-, Arbeits- und Ausbil- dungsverhältnissen	-	-
Zeitpunkt	Sonntag oder öffentlicher Ruhetag	-	-
Sonstige Hürden	-	-	-
Bindungs- wirkung	Aufnahme in die Tagesordnung des Gemeinderats	-	-

Voraussetzungen des Volksbegehrens:

	Tirol	Südtirol	Trentino
	Land		
Unterstützung Einleitung	750 Landtagswahlberechtigte	3 Landtagswahlberechtigte Einleitung: Rat der Gemeinden	3 Landtagswahlberechtigte Einleitung: Rat der lokalen Autonomen
Unterstützung Eintragung	7.500 Landtagswahlberechtigte oder 40 Gemeinden oder Stadt Innsbruck	8.000 Landtagswahlberechtigte	2.500 Landtagswahlberechtigte
Berechtigte	Landtagswahlberechtigte	Landtagswahlberechtigte	Landtagswahlberechtigte
Themenverbote	-	-	Steuer- und Haushalts-gesetze; Verstoß Verfassung oder Statut
Sonstige Hürden	Bei Ablehnung eines auf dem Volksbegehren beruhenden Gesetzesbeschlusses durch Volksabstimmung 5 Jahre Wiederholungsverbot		Keine Anträge im Jahr vor Ablauf der Legislatur des Landtags/innerhalb von 6 Monaten ab Einberufung der Wahlkommissionen
Bindungswirkung	Vorlage an Landtag	Vorlage an Landtag als erster Punkt auf die Tagesordnung der darauf folgenden Landtagssitzung; Abschluss der Behandlung innerhalb von weiteren 6 Monaten	Vorlage an Landtag; falls innerhalb 24 Monaten nicht behandelt: ein-führende VA (ohne Unterschriftensammlung), falls 50% der Berechtigten an VA teilnehmen und Mehrheit für den Gesetzesvorschlag stimmt, Verpflichtung zur Beurkundung durch Landeshauptmann

Gemeinde	Nur Innsbruck	Je nach Satzung	Je nach Satzung
Unterstützung Einleitung	200 Gemeinderatswahlberechtigte	zB Bozen: 500 InhaberInnen des Rechts auf Beteiligung	zB Trient: Mind 1.000 BürgerInnen und Stadtteilräte
Unterstützung Eintragung	2.000 Gemeinderatswahlberechtigte	-	-
Berechtigte	Gemeinderatswahlberechtigte	zB Bozen: InhaberInnen des Rechts auf Beteiligung	zB Trient: BürgerInnen
Themenverbote	Angelegenheiten, die nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde und in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen; Wahlen der Gemeindeorgane, die Anstellung von Gemeindebediensteten und die Lösung ihres Dienstverhältnisses sowie sonstige Personalangelegenheiten, Abgabenangelegenheiten und die Festsetzung der Entgelte für die Benützung der öffentlichen Einrichtungen der Stadt oder ihrer wirtschaftlichen Unternehmungen, Willensäußerungen der Gemeinde als Trägerin von Privatrechten, auf Grund deren jemandem ein Recht erwachsen ist, behördliche Entscheidungen oder Verfügungen	-	-
Sonstige Hürden	-	-	-

Bindungs- wirkung	Vorlage zur Volksabstimmung	zB Bozen: innerhalb von 60 Tagen auf Tagesordnung des Gemeinderats zu setzen und innerhalb von 30 Tagen Beschlussfassung; falls Gemeindevausschuss zuständig, ist Gemeinderat über Beschlüsse zu informieren zB Trient: Gemeinderat muss innerhalb von 3 Monaten abstimmen
----------------------	-----------------------------	--

Zusammenfassende Thesen

1. Das Thema „Bürgerbeteiligung“ wird in Österreich und Italien derzeit auf nationaler wie regionaler Ebene intensiv diskutiert. Die (zentralstaatlichen) Verfassungen beider Staaten bekennen sich vorwiegend zur repräsentativen Demokratie, gestatten in beschränktem Ausmaß aber auch Elemente der direkten Demokratie, wofür den Ländern bzw. Autonomen Provinzen ein gewisser Spielraum eingeräumt ist. Begrifflich ist zu hinterfragen, was unter „Bürgerbeteiligung“ zu verstehen ist: Meint man damit förmlich geregelte, rechtsverbindliche Instrumente der unmittelbaren Bürgerbeteiligung (insbesondere Plebiszite) oder informelle Partizipationsmöglichkeiten (Transparenz, Information, Kommunikation, Deliberation)? Wesentlich erscheint, beide Erscheinungsformen miteinander sowie mit der repräsentativen Demokratie sinnvoll zu verknüpfen und nicht nur einen einzigen Typus als „echte Demokratie“ anzuerkennen. Zu unterscheiden ist auch, ob diese Instrumente auf Landes- oder Gemeindeebene, in Bezug auf Gesetzgebungs- oder Verwaltungsangelegenheiten zum Einsatz kommen sollen.
2. Diese intensive Diskussion steht in einem gewissen Gegensatz zum tatsächlichen Einsatz direkt-demokratischer Instrumente, der in der gesamten Europaregion eher schwach ist, vor allem auf Landesebene und soweit es förmliche, rechtsverbindliche Instrumente (insbesondere Plebiszite) betrifft. Die Gründe dafür sind komplex; sie liegen teilweise in rechtlichen Hürden (zB Themenverbote, Beteiligungsquoten), in mangelnder Kenntnis der Bürger hinsichtlich dieser Instrumente, aber auch in systemimmanenten Defiziten wie zB fehlender Bindungswirkung oder Beschränkung des Themenspektrums aus kompetenzrechtlichen Gründen.
3. Im förmlichen Bereich ergeben sich durchaus Parallelen zwischen den Teilregionen der Europaregion, insbesondere die klassischen Plebiszite finden sich auf Landes- und Gemeindeebene wieder. Die Bezeichnungen variieren, ebenso die Rahmenbedingungen (zB Themenverbote, Quoten, technische Vorschriften). Radikalere Modelle finden sich in Südtirol und Trentino insofern, als dort eine „Volksgesetzgebung“ theoretisch möglich wäre.

4. Im informellen Bereich (zB Bürgerräte, Konvente, Gemeindeversammlungen) scheint der Ausbau der Bürgerbeteiligung wesentlich einfacher und auch die Ausweitung auf „euroregionale“ Belange zulässig. Da es sich dabei jedoch nur um „weiche“ Formen der Bürgerbeteiligung handelt, stellt sich die Frage, wie stark Bürger dadurch tatsächlich aktiv mitbestimmen können.
5. Radikale Reformen der bisherigen Modelle durch die jeweiligen Landesgesetzgeber sind nicht zulässig, da dem jeweils verfassungsrechtliche Schranken (zB Kompetenzverteilung, Regelmodell der repräsentativen Demokratie) entgegenstehen. Bei „technischen“ Vorschriften, teilweise auch bei Themenverboten, schienen Annäherungen zwischen den drei Teilregionen (ihren jeweiligen Gesetzen) jedoch möglich. Zu überlegen wären dabei ein verbesserter Informationszugang sowie die Frage der Finanzierung.
6. Eine euroregionale Perspektive der Bürgerbeteiligung liegt in der Möglichkeit grenzüberschreitender Nutzung der bestehenden Instrumente, die großteils keine bestimmte Staatsbürgerschaft voraussetzen (diese ist im Wesentlichen nur bei Plebisziten auf Landesebene Voraussetzung). Innovationspotential bestünde aber auch in der Schaffung neuer „weicher“ euroregionaler Demokratieformen, zB im Sinne euroregionaler Petitionen, einer euroregionalen Ombudseinrichtung etc. Weitergehend erschiene die Möglichkeit, gemeinsame Themen zu identifizieren, die in die Kompetenz jeder Teilregion fallen, und zu diesen am selben Tag dieselbe Art von Plebiszit (zB Volksbefragung) in jeder der drei Teilregionen abzuhalten, wobei es sich dabei formell um drei getrennte Plebiszite handeln würde.
7. Bürgerbeteiligung könnte die politische Identität der Europa-region verstärken. Wesentlich dafür ist allerdings einerseits eine stärkere Bewusstseinsbildung der Bürger, welche die bereits vorhandenen Instrumente in den drei Teilregionen nur teilweise nutzen, andererseits der Wille der repräsentativen Organe, Hürden für die Bürgerbeteiligung zu senken und diese im gegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen einer euroregionalen Nutzung zuzuführen.

Verzeichnis der Autoren

Dott.ssa Elisabeth Alber, Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung, Europäische Akademie Bozen

Univ.-Ass. Dr. Maria Bertel, Bakk., Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Mattia Bertolini, MSc, Trient

Prof. Dr. Marco Brunazzo, Institut für Soziologie, Universität Trient

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck, und Direktor des Instituts für Föderalismus in Innsbruck

Prof. Dr. Fulvio Cortese, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität Trient

Alice Engl, PhD, Institut für Minderheitenrecht, Europäische Akademie Bozen

Univ.-Prof. Dr. Anna Gamper, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

ao.Univ.-Prof. Dr. Esther Happacher, LL.M., Institut für Italienisches Recht, Universität Innsbruck

Karoline Niederseer, Universität Innsbruck

Univ.-Prof. DDr. Günther Pallaver, Institut für Politikwissenschaft, Universität Innsbruck

Univ.-Ass. Mag. Teresa Sanader, MSc, BA, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

Univ.-Ass. Mag. Christoph Schramek, Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (vergriffen)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (vergriffen)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (vergriffen)

- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (vergriffen)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,42)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (vergriffen)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (vergriffen)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (vergriffen)

- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (vergriffen)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (vergriffen)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (vergriffen)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)
- Bd. 48 **Wolfgang Burtscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (vergriffen)

- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (vergriffen)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungserichtbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)
- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)

- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungsmächte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)
- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)

- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (vergriffen)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (vergriffen)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9 (€ 20,90)
- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. 2007. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Stefan Hammer/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)

- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle. 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung. 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern. 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer. 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd. 113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Herausgeber), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd. 114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich. 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd. 115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,00)
- Bd. 116 **Peter Bußjäger/Christian Gsodam** (Herausgeber), Multi-Level-Governance im Alpenraum – Die Praxis der Zusammenarbeit im Mehrebenensystem. 2013. ISBN 978-3-7003-1853-8 (€ 32,00)
- Bd. 117 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Christian Ranacher/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Die neuen Landesverwaltungsgerichte. Grundlagen – Organisation – Verfahren. 2013. ISBN 978-3-7003-1879-8 (€ 30,90)
- Bd. 118 **Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich, 2014. ISBN 978-3-7003-1897-2 (€ 29,90)
- Bd. 119 **Gudrun M. Grabher/Ursula Mathis-Moser** (editors), Regionalism(s). A Variety of Perspectives from Europe and the Americas, 2014. ISBN 978-3-7003-1926-9 (€ 20,00)
- Bd. 120 **Martin P. Schennach**, Vom k.k. Ärar zum Bundesschatz? Das Staatsvermögen der Habsburgermonarchie und die Entstehung des österreichischen Bundesstaates, 2015. ISBN 978-3-7003-1936-8 (€ 32,00)
- Bd. 121 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (Hg), Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion, 2015. ISBN 978-3-7003-1949-8

SCHRIFTENREIHE

VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (vergriffen)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (vergriffen)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)
- Bd. 10 **Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Manfred Matzka** (Herausgeber), Effiziente Regierungsorganisation. Das Reformvorhaben „Amt der Bundesregierung“ im internationalen Vergleich. 2015. ISBN 978-3-7003-1934-4 (29,90)
- Bd. 11 **Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B-VG**. Ein Leitfaden für die Praxis mit Mustern, Textbausteinen und Erläuterungen. 2015. ISBN 978-3-7003-1944-3

SCHRIFTENREIHE

POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (vergriffen)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

6020 Innsbruck, Maria-Theresien-Straße 38b

Tel. +43 / 512 / 574594, e-mail: institut@foederalismus.at

www.foederalismus.at

Direktor: Univ.-Prof. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Erich WATZL, Oberösterreich

Landtagsdirektor Mag. Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich

Hofrat Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich

Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol

Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol

Dr. Christian RANACHER, Tirol

Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg

Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg

Landtagsdirektorin Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg

Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

