

1. Abhandlungen

Direkte Demokratie und Sprachminderheiten in der Schweiz und in Südtirol – Ein Vergleich

Thomas Benedikter

I. Ein Widerspruch zwischen direkter Demokratie und Minderheitenrechten?

Bergen direktdemokratische Verfahren grundsätzliche Gefahren für soziale, ethnisch-sprachliche und religiöse Minderheiten? Stehen Volksrechte wie das Referendum und die Initiative gar in Widerspruch zur Notwendigkeit sprachgruppenübergreifender (interethnischer) Konkordanz bei der politischen Entscheidungsfindung? Das Spannungsfeld zwischen Demokratie und Rechtsstaat, zwischen demokratischem Mehrheitsprinzip und liberalem Prinzip, das den Minderheitenschutz einschließt, ist allbekannt. *Kirchgässner* hält den „Grundwiderspruch zwischen Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip für pragmatisch regelbar, aber nicht wirklich lösbar.“¹ Kritiker der direkten Demokratie gehen davon aus, dass sich wechselnde Mehrheiten der Bevölkerung weder vernünftig noch altruistisch verhalten, weshalb bei Fragen, die Minderheiten betreffen, nicht verantwortungsbewusst abgestimmt werde. Gerade die vom Schweizer Volk angenommene Volksinitiative zum Bauverbot von Minaretten hat dieser Kritik neuen Zündstoff verschafft, wobei oft unter den Tisch fällt, dass die Schweizer i.d.R. für die Wahrung der Rechte von Ausländern gestimmt haben.² Es gäbe keine empirische Evidenz für die Schweiz, so *Kirchgässner*, dass die Schweizer in der

- 1 *G. Kirchgässner*, Direkte Demokratie und Menschenrechte, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2009, 2010, S. 66 (72): „Wie immer die verwendete Argumentation zur Legitimation bestimmter Normen auch aussehen mag, es gibt letztlich nur positives Recht, d.h. es muss eine (menschliche) Instanz geben, die jegliches – und damit auch das grundlegende Verfassungsrecht – setzt.“
- 2 So sind z.B. 2007 die Ausschaffungsinitiative sowie 2008 die Initiative für demokratische Einbürgerung der SVP, beide in der Tendenz ausländerfeindlich, abgelehnt worden. Allerdings ist die letzte Ausschaffungsinitiative der SVP am 28. November 2010 mit 52,9% angenommen worden.

Ausübung von Volksrechten Minderheiten diskriminierten und „... es ist keine eindeutige Aussage darüber möglich, ob die Bürgerrechte in einem System mit direkten Volksrechten besser oder schlechter geschützt sind.“³

In einer anderen Studie stellten *Frey* und *Goette* fest, dass bei insgesamt 64 im Zeitraum 1970-1996 in der Schweiz abgehaltenen Abstimmungen zu Minderheitenrechten 70% der Abstimmungen die Minderheitenrechte unterstützten, während dies bei nur 30% nicht der Fall war. Auf eidgenössischer Ebene betrug laut dieser Studie die Unterstützung sogar 80%.⁴ Daraus ließe sich ableiten, dass die direkte Demokratie die Entwicklung der Bürgerrechte eher befördert als einschränkt.

Für Deutschland kam die Organisation *Mehr Demokratie e.V.* zu einem ähnlichen Schluss: „Lediglich 2 von bisher 131 auf Landesebene eingeleiteten Volksbegehren hatten minderheitenfeindliche Inhalte. Beide Anträge wurden in der

- 3 *Kirchgässner*, Direkte Demokratie (Fn. 1), S. 81: „Fasst man alle diese Ergebnisse zusammen, dann zeigt sich eine deutliche Ambivalenz bezüglich des Verhältnisses zwischen direkter Demokratie und Menschenrechten. Es ist relativ gut gesichert, dass sich mit Hilfe der direkten Volksrechte Mehrheitsmeinungen leichter durchsetzen lassen als im rein repräsentativen System: die direkte Demokratie reagiert sensibler auf die Präferenzen der Bevölkerung. Auch deutet die vorliegende empirische Evidenz nicht darauf hin, dass sich die Bürgerinnen und Bürger an der Urne *generell* verantwortungslos verhalten. Die entsprechende Befürchtung ist daher weder theoretisch überzeugend, noch gibt es für sie hinreichend empirische Evidenz.“ (Hervorhebung i.O., T.B.).
- 4 Diese Studie von *B.S. Frey/L.M. Goette* (Does The Popular Vote Destroy Civil Rights?, in: *American Journal of Political Science* 42 [1998], 1343 ff.) wird wie folgt von *Verhulst/Nijeboer* zitiert und kommentiert: „Frey und Goette gingen von den Bürgerrechten der Allgemeinen Erklärung über die Menschenrechte sowie des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus und untersuchten dann sämtliche Schweizer Volksabstimmungen über Minderheitenrechte in der Zeit von 1970 bis 1996 auf eidgenössischer Ebene, im Kanton Zürich sowie in der Stadt Zürich. 70 Prozent der Abstimmungen unterstützten die Minderheitenrechte, und bei nur 30 Prozent war dies nicht der Fall. Auf eidgenössischer Ebene betrug die Unterstützung sogar 80 Prozent. Auch hat sich herausgestellt, dass Volksabstimmungen, die die Minderheitenrechte bedrohen, wesentlich seltener angenommen werden als Volksabstimmungen zu anderen Themen. Von den Volksbegehren auf eidgenössischer Ebene werden in der Regel zehn Prozent bestätigt. Dagegen war den elf Volksbegehren in der Zeit von 1891 bis 1996, die Minderheitenrechte einschränken wollten, kein Erfolg beschieden. Im Gegensatz dazu scheinen Minderheiten bei Volksabstimmungen besonders erfolgreich zu sein. Von den obligatorischen Referenden werden durchschnittlich 50 Prozent angenommen. Von den elf obligatorischen Referenden, die zwischen 1866 und 1996 Minderheitenrechte unterstützten, wurden sogar 73 Prozent angenommen. Von den Gesetzesreferenden werden durchschnittlich 63 Prozent angenommen. Die beiden zwischen 1866 und 1996 abgehaltenen Gesetzesreferenden, die Minderheitenrechte unterstützten, wurden beide angenommen.“ (J. *Verhulst/A. Nijeboer*, Direkte Demokratie – Fakten, Argumente, Erfahrungen, Brüssel 2007, S. 78).

juristischen Vorabkontrolle vom Verfassungsgericht gestoppt – es kam gar nicht erst zum Volksbegehren.“⁵

Verfahren direkter Demokratie sollen den tatsächlichen politischen Präferenzen der Bürger Ausdruck verleihen, die sich von jenen der gewählten Repräsentanten unterscheiden können. Diskriminierung von Minderheiten gibt es in direktdemokratischen wie in rein parlamentarischen Systemen. Mehrheitsentscheidungen bei Volksabstimmungen können sich über Grundrechte hinwegsetzen, wie es sich eben beim Minarettverbot in der Schweiz oder in der Frage der Homosexualität in den USA gezeigt hat. Doch *Kirchgässner* wirft ein: „Ist es z.B. tatsächlich ein unbestrittenes Menschenrecht, dass man in Kalifornien Spanisch als zweite Amtssprache verwenden darf? Oder kann man nicht von den Zuwanderern erwarten, dass sie (in relativ kurzer Zeit) Englisch als die Sprache ihres neuen Heimatlandes lernen?“⁶ Ähnliche Fragen stellt *Kirchgässner* „auch in Bezug auf die Ausgestaltung der rechtlichen Beziehungen zwischen gleichgeschlechtlichen Paaren: Es dürfte wohl kaum zu bestreiten sein, dass es in diesen Fragen Graubereiche gibt, in denen man mit guten Argumenten unterschiedliche Auffassungen vertreten kann. Entscheidet sich dann eine Mehrheit im demokratischen Prozess für eine restriktivere Lösung, dann ist dies zwar zum Nachteil einer betroffenen Minderheit, aber es ist schwierig, dann generell von der Verweigerung von ‚Rechten‘ bzw. insbesondere von ‚Menschenrechten‘ zu sprechen.“⁷

Verschiedene Autoren tendieren dazu, die ausgleichende Wirkung rein repräsentativer Systeme in Bezug auf Minderheitenschutz zu überschätzen: „Anhörungen, Koalitionen, öffentlich wahrgenommene Abstimmungen und die Notwendigkeit, das Abstimmen erklären zu müssen, helfen, das Verhalten der Repräsentanten zu beschränken. Keiner dieser Filtermechanismen existiert, wenn die öffentlichen Abstimmungen direkt in die Gesetze einfließen.“⁸ Damit wird ein sehr positives Bild des Parlamentarismus gezeichnet, das so kaum existiert. In den USA wurden Volksentscheide zu Lasten von Minderheiten meist von Politikern oder Parteien initiiert. Das Horrorszenario vom dumpfen Volkswillen, der die Entscheidungen vernünftig abwägender Parlamentarier gegenüber Minderheiten per Volksentscheid zunichte macht, hat wenig mit der Realität zu tun.

5 *Mehr Demokratie e.V.*, Positionen zur direkten Demokratie, Nr. 2 (2008), unter: www.volksabstimmung.org. Mehr zu dieser Organisation unter: www.mehr-demokratie.de.

6 *Kirchgässner*, Direkte Demokratie (Fn. 1), S. 81.

7 *Kirchgässner*, Direkte Demokratie (Fn. 1), S. 81.

8 Übersetzung des Verf. nach: *B.S. Gamble*, Putting Civil Rights to a Popular Vote, in: *American Journal of Political Science* 41 (1997), 245 (247 f.).

Zudem sind in keinem Fall die Minderheiten der Mehrheit schutzlos ausgeliefert, zumal der Grundrechtekatalog der EU und der nationalen Verfassungen die Grundrechte gewährleistet. Auch die Grundrechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in Verbindung mit der Europäischen Menschenrechtskonvention schützt die Rechte der Minderheiten. „Empirisch recht gut abgesichert ist dagegen, dass die direkten Volksrechte dazu führen, dass die Politik sich auch in dieser Dimension stärker an den individuellen Präferenzen orientiert. Damit hängt die Gewährung von Minderheitenrechten wesentlich von diesen Präferenzen ab. Ist eine deutliche Mehrheit einer Bevölkerung für die Einschränkung (Ausweitung) solcher Rechte, wird sich dies auch in der Politik widerspiegeln, im rein parlamentarischen System genauso wie in der direkten Demokratie.“⁹

Somit stellen sich aus dieser Sicht zwei Grundfragen: Zum ersten, welche Grenzen bezüglich der Minderheitenrechte und Menschenrechte will eine Gesellschaft als auch durch den Souverän unantastbar festschreiben? Anders gefragt: Welche Rechte will man in einer Gesellschaft unabhängig von demokratischen Mehrheiten Minderheiten zugestehen? Zum zweiten: Welche institutionellen Regelungen und Vorkehrungen sind für direktdemokratische Verfahren zu treffen, um Missbrauch und Diskriminierung vorzubeugen? Die spezielle Fragestellung dieses Beitrags lautet: Welche Rechte sprachlicher Minderheiten müssen von Volksabstimmungen ausgeschlossen bleiben, und welche Grenzen hat direkte Demokratie in mehrsprachigen Gebieten? Diese Problematik sei anhand der ethnisch-sprachlichen Minderheiten in einigen mehrsprachigen Gebieten des Alpenraums aufgerollt, wovon es nicht viele gibt: vier in der Schweiz, drei in Italien und eine in Österreich.¹⁰

9 Kirchgässner, Direkte Demokratie (Fn. 1), S. 88.

10 In der Schweiz die Kantone Wallis, Fribourg/Graubünden und Bern; in Italien die drei Regionen mit Sonderstatut Aostatal, Trentino-Südtirol und Friaul-Julisch Venetien; in Österreich käme bezüglich des Alpenraums vor allem Kärnten in Betracht, wobei man in diesem Fall nur territorial begrenzt von „zweisprachigen Gebieten“ innerhalb des Bundeslandes sprechen kann. Die autonomen Regionen Italiens haben allesamt die direkte Demokratie durch Regionalgesetze geregelt, die jedoch in Umfang und Tiefe nicht an die Schweizer Regelungen heran reichen. In Kärnten besteht nur das Recht auf Volksbefehren an den Landtag ohne Volksabstimmung. Aus diesen Gründen bleibt es hier außer Betracht.

II. Direkte Demokratie in mehrsprachigen Kantonen der Schweiz

Ein Kernproblem direktdemokratischer Verfahren in mehrsprachigen Gebieten besteht somit darin, dass die Anwendung eines Mehrheitsentscheids das Zusammenleben der Sprachgruppen stören oder gar neue ethnische Konflikte heraufbeschwören könnte. Es stellt sich die Frage, ob sich Volksabstimmungen überhaupt zur Stärkung der demokratischen Entscheidungsfindung in mehrsprachigen Gebieten oder Gebieten mit ethnisch-sprachlichen Minderheiten eignen. Allerdings wird bei dieser These unterstellt, dass die direktdemokratischen Verfahren laufend „ethnolinguistisch“ umstrittene Sachfragen zum Gegenstand haben und dass die relative oder absolute ethnische Mehrheit eines Landes über Volksabstimmungen permanent ihre Interessen zu Lasten der numerisch kleineren Sprachgruppen durchsetzen könne und wolle. Wäre dem so, würden die numerisch kleineren Sprachgruppen durch direktdemokratische Verfahren permanent majorisiert, statt über konkordanzdemokratische Verfahren auf der Ebene repräsentativer Demokratie einen Ausgleich mit der Mehrheit herzustellen.¹¹

In der Schweiz, der multiethnischen Wiege der direkten Demokratie, lässt sich die Gültigkeit dieser These wohl am besten nachprüfen, und zwar bezüglich der vier offiziellen Sprachgruppen.¹² Auch Schweizer Autoren argumentieren, dass direktdemokratische Verfahren den Konkordanzcharakter der Entscheidungsprozesse aushöhlen. Andere hingegen betonen, dass die direkte Demokratie zum Schutz und zugunsten von Minderheiten genutzt worden ist. Wieder andere Autoren stehen auf dem Standpunkt, dass in mehrsprachigen Gesellschaften bestimmte Entscheidungen von der Zivilgesellschaft, und nicht von Regierung und

11 Vgl. *E.R. Gerber*, The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation, Princeton 1999, S. 142 f.

12 In anderen Ländern mit hohem Anteil an Minderheitenbevölkerung ist aus diesen Gründen der Ausbau von Referendumsrechten auf starken Widerstand gestoßen, wie z.B. in Mazedonien: „Während die Abhaltung eines Referendums ein demokratisches Grundprinzip ist, birgt es gefährliche Implikationen für die Stabilität ethnisch geteilter Gesellschaften. Diese Art von direkter Demokratie verwandelt sich leicht in eine Tyrannie der Mehrheit, wo die Minderheit ständig überstimmt wird. Es kann eine Situation entstehen, in welcher deren Rechte verletzt oder abgeschafft werden. Somit ist es überhaupt nicht überraschend, dass der Ruf nach einem Referendum in Mazedonien eine sofortige negative Reaktion der albanischen Parteien ausgelöst hat.“ Übersetzung des Verf. nach *K.R. Dimitrova*, Municipal decisions on the border of collapse: the Macedonian decentralization and the challenges of the post-Ohrid democracy, in: Southeast European Politics 5 (2004), 172 (179), zitiert von *N. Stojanović*, Direct Democracy: a Risk or an Opportunity for Multicultural Societies? The Experience of the Four Swiss Multilingual Cantons, in: International Journal on Multicultural Societies 8 (2006), 183 (185).

Parlament getroffen werden sollen, damit gerade dadurch „wechselnde Mehrheiten“ zustande kommen.¹³ Direkte Demokratie in multikulturellen bzw. mehrsprachigen Gesellschaften wird somit als ambivalent betrachtet und kontrovers diskutiert. Nun zu den beiden Erfahrungen im Einzelnen.

Eine bekannte Langzeituntersuchung hat die Schweizer Abstimmungsergebnisse auf Bundesebene für den Zeitraum 1875-1994 analysiert.¹⁴ In 29 von 430 Abstimmungen lag die Zustimmungsquote von Deutsch- und Französischsprechern mehr als 25% Punkte auseinander.¹⁵ Doch nur 15 Mal (3,5% der Fälle) wurden die Französischsprecher überstimmt. 39 Mal lagen Deutschsprachige und Italienischsprachige auseinander. Im Zeitraum 1983-1994 gab es in zehn von 116 Fällen eine Differenz von mehr als 20% Zustimmung zwischen Französisch- und Deutschsprechern. Nur vier Mal waren die Französischsprecher majorisiert worden, sechs Mal waren Italienischsprecher majorisiert.¹⁶ Die Autoren kommen zum Schluss, dass die sprachliche Komponente im Verlauf der letzten Jahre einen immer geringeren Einfluss auf das Abstimmungsergebnis hat. In absoluten Zahlen haben die Fälle der Überstimmung von Italiener und französischsprachigen Schweizern jedoch seit den 1970er Jahren zugenommen. Die Unterschiede seien jedoch von französischsprachigen Medien übertrieben aufgebauscht worden.

Nenad Stojanović ist dagegen der Frage nachgegangen, ob ein Zusammenhang besteht zwischen den wachsenden Differenzen der beiden größeren Sprachgemeinschaften der Schweiz und der Praxis der direkten Demokratie. Zu diesem Zweck hat er die Ergebnisse der Volksabstimmungen von vier mehrsprachigen Kantonen ausgewertet.¹⁷

Tatsächlich ist für die direktdemokratische Praxis der Schweiz die kommunale und kantonale Ebene noch gewichtiger als jene des Bundes. 22 der 26 Kantone sind einsprachig, bei Gültigkeit des Territorialprinzips, vier sind zwei- bzw. dreisprachig.¹⁸ Wie hat sich die direkte Demokratie in diesen vier Kantonen ausge-

13 D. Rothchild/P.G. Roeder, Dilemmas of state-building in divided societies, in: P.G. Roeder/D. Rothchild (Hrsg.), Sustainable Peace, Power and Democracy after Civil Wars, Ithaca 2005, S. 1-25.

14 H. Kriesi/B. Wernli/P. Sciarini/M. Gianni, Le clivage linguistique, Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse, 1996.

15 Die Schweizer Bundesverwaltung publiziert die Volksabstimmungsergebnisse nach Sprachregionen und Siedlungstyp sowie die Differenzen unter: www.statistik.admin.ch.

16 Vgl. *Stojanović*, Direct Democracy (Fn. 12), S. 189 ff.

17 Nochmals *Stojanović*, Direct Democracy (Fn. 12), S. 189 ff.

18 Dieses Prinzip sieht die offizielle Einsprachigkeit der Kantone vor, unabhängig von der Präsenz von Bürgern anderer Muttersprache. In der Schweiz ist es angebracht, von numerischen Mehr- und Minderheiten zu sprechen, da historisch, soziologisch und institutio-

wirkt? Welche Folgen auf das innerkantonale Verhältnis der Sprachgruppen haben die zahlreichen Volksabstimmungen gezeitigt?

Tabelle 1 – Sprachenverteilung in den zwei- und mehrsprachigen Kantonen der Schweiz (in Prozent)¹⁹

<i>Sprachgruppen</i>	<i>Deutsch</i>	<i>Französisch</i>	<i>Italienisch</i>	<i>Rätoromanisch (bzw. Ladinisch)</i>
Wallis	28,4	62,8	2,2	–
Graubünden	68,3	0,5	10,2	14,5
Freiburg	29,2	63,2	1,3	0,1
Bern	84	7,6	2	0,1
Schweiz insgesamt	63,7	20,4	6,5	0,5
Zum Vergleich: Südtirol (Volkszählung 2001)	69,15	–	26,47	4,37

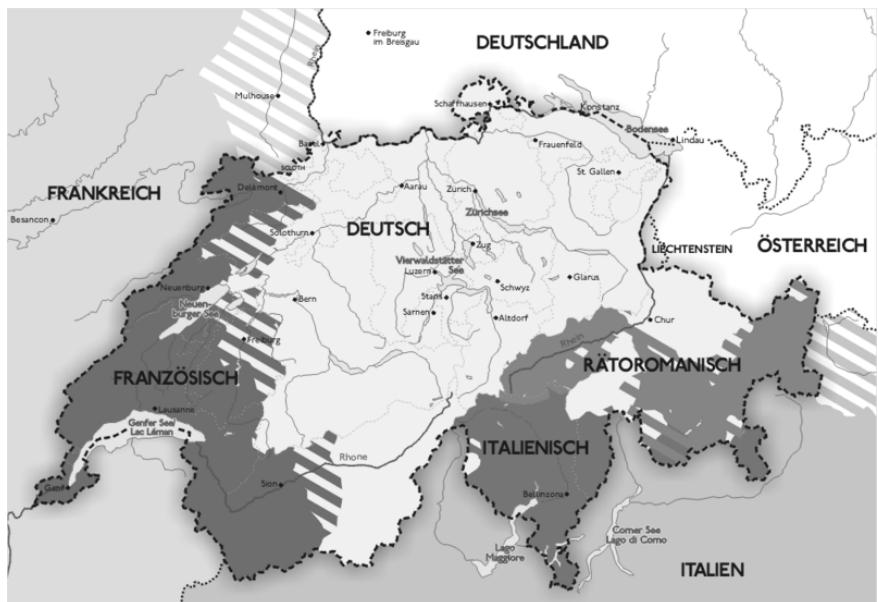
In allen vier Kantonen gibt es das obligatorische Referendum (bei Änderungen der Kantonsverfassung), das fakultative Referendum (über Kantonalgesetze) und die Volksinitiative. Die für die Erwirkung dieser Abstimmungen nötige Unterschriftenzahl liegt überall sehr niedrig. *Stojanović* konzentrierte sich in seiner Untersuchung von 2006 vor allem auf zwei Fragen: zum einen, ob die jeweilige

nell die Sprachgruppen keine kompakten Gruppen darstellen. Der Ausdruck Minderheit ist in Schweizer Rechtsgrundlagen und der öffentlichen Debatte bis etwa 1980 gar nicht verwendet worden und wird auch in der neuen Verfassung von 1999 nur einmal explizit verwendet. Diese legt die Sprachgebiete der Schweiz nicht fest, sondern weist den Kantonen die Kompetenz zu, ihre Amtssprachen zu bestimmen (Art. 70 Abs. 2). Dabei müssen sie jedoch sprachliche Minderheiten und die herkömmliche Zusammensetzung der Sprachgebiete beachten. Dieser Artikel spricht interessanterweise von angestammten Sprachminderheiten innerhalb der Kantone, nicht innerhalb der Schweiz. So sind etwa die Deutschsprachigen in den zweisprachigen Kantonen Wallis und Freiburg in der Minderheit, die Französischsprachigen im Kanton Bern. Von den vier mehrsprachigen Kantonen haben nur Bern und Wallis die Sprachgebiete räumlich festgelegt. Die Kantone Freiburg und Graubünden weisen die Regelung der Amtssprache den Gemeinden zu.

19 Quelle: www.statistik.admin.ch (lt. Volkszählung 2000). – Eine ausgezeichnete geografische Aufschlüsselung der Volksabstimmungsergebnisse der Schweiz findet sich in: „Politischer Atlas der Schweiz, Abstimmungen und Analysen“, unter: <http://www.bfs.admin.ch>.

Sprachminderheit auch bei Volksabstimmungen majorisiert worden ist; zum anderen wie über sprachgruppenrelevante Themen abgestimmt worden ist. Er fragte auch, ob Spannungen und Missverständnisse zwischen den Sprachgruppen bei ausschließlicher Behandlung dieser Fragen auf repräsentativer Ebene aufgekommen und gelöst worden wären.

Abbildung 1 – Die Schweizer Kantone nach Sprachgruppen



Ein emblematischer Fall in dieser Hinsicht war der „Sprachenkrieg“ von Freiburg/Freiburg von 2006. Ein neues Kantonsgesetz verfügte, dass 10-15% der Unterrichtszeit an den öffentlichen Schulen in der jeweils anderen Sprache des Kantons (Französisch und Deutsch) abgehalten werden müssten. Dagegen ergriffen Bürger das Referendum, und am 24. September 2000 wurde das neue Gesetz gegen den Widerstand der politischen Elite zu Fall gebracht. Die deutschsprachigen Bezirke hatten das Gesetz zu 70% akzeptiert, die französischsprachigen Bezirke nur zu 40%. Die Volksabstimmung hatte tatsächlich zu einer ethnolinguistischen Mobilisierung geführt und unter beiden Sprachgruppen waren neue Ängste und Widerstände gegen die vermeintliche Germanisierung bzw.

Französisierung aufgetreten. Niemals zuvor seien die Sprachgruppen so offen gegeneinander gestellt worden.

Im Fall des dreisprachigen Graubünden war eine bundesweite Volksabstimmung zum Testfall des Verhältnisses der Sprachgruppen geworden. In der Schweizer Verfassung sollte 1996 verankert werden, dass die italienische und romanische Sprache im Tessin und Graubünden auch mit Bundesmitteln gefördert werden könne. Bundesweit ging der Vorschlag mit 76% Zustimmung durch, nur in Graubünden selbst stimmten lediglich 68% mit Ja. Vor allem die überwiegend deutschsprachigen Bezirke Graubündens hatten mit Nein gestimmt. Die Medien und die *Lia Rumantscha* machten die Gegnerschaft der Deutschsprachigen Graubündens gegen die Aufwertung des Romanischen als Verantwortliche für das schwache Ergebnis aus. 1959 waren kantonale Finanzbeiträge an die *Lia Rumantscha* vom Volk abgelehnt worden, 1984 die Schaffung von Kulturforschungszentren, weil vor allem Romanen und Italiener vermuteten, dass dies den Deutschsprachigen zugute kommen würde.

Den interessantesten Fall bildet die Abstimmung über eine Reform des kantonalen Wahlrechts im Wallis am 26. September 2005. Im Wallis stellen die französischsprachigen Unterwalliser drei der fünf Regierungsmitglieder, die deutschsprachigen Oberwalliser zwei. Die Mehrheit der Walliser lehnte die Einführung des Mehrheitswahlrechts für die Kantonsregierung ab. Dabei hatte das französischsprachige Unterwallis zu 51% mit Ja gestimmt, während eine klare Mehrheit (69%) des deutschsprachigen Oberwallis mit Nein gestimmt hatte. Die deutsche Sprachminderheit des Wallis hatte somit das Endergebnis von 54% Nein erwirkt.²⁰ Die Mehrheit der deutschsprachigen Walliser hatte befürchtet, dass das neue Wahlsystem zum Verlust eines ihrer beiden Sitze der insgesamt fünf Regierungssitze führen würde, die den Oberwallisern vorbehalten waren. Die Kantonsregierung sprach vor der Volksabstimmung von einer Bedrohung für die Einheit des Kantons. Es ging zentral um die angemessene Vertretung der deutschsprachigen Walliser in der Kantonsregierung. Ohne Zweifel war diese Frage eine „ethnisch sehr relevante“ Frage: Eine getrennte Abstimmung mit Erfordernis einer doppelten Mehrheit im Ober- und Unterwallis hätte auf jeden Fall zur klaren Ablehnung der Volksinitiative geführt. So scheiterte sie nur knapp.

20 Vergleichbar mit dem Ausgang der Volksabstimmung vom 25.10.2009 in Südtirol, wo die zahlenmäßig minoritären Sprachgruppen der Italiener und Ladiner durch ihr Fernbleiben von den Urnen das Scheitern am Beteiligungsquorum bewirkt haben, obwohl sich über 40% der deutschsprachigen Südtiroler an der Abstimmung beteiligten und sich mit großer Mehrheit dafür aussprachen.

Im Kanton Bern, in dem nur 7,6% Französischsprachige (vor allem im Berner Jura) leben, ging es im April 2006 um eine Reform der Kantonalwahlen: die Sitze wurden von 200 auf 160 reduziert, die Wahlkreise von 27 auf acht. Als Ausgleich zu dieser „Rationalisierung“ sollte das Berner Jura zwölf Sitze garantiert bekommen und im neuen Bezirk Biel-Seeland sollten die Französischsprecher einen fixen Anteil der Sitze gemäß ihres Bevölkerungsanteils erhalten (zur Zeit bei 5%).

Die Reform war dem obligatorischen Referendum unterworfen, weshalb die offizielle Politik auch den größtmöglichen Konsens in der Bevölkerung suchte. Doch wurde argumentiert, dass durch diese Regelung der Sprachfrieden gestört würde, da sich die Wähler als Minderheitenangehörige bekennen müssten, obwohl viele eine mehrsprachige Identität entwickelt haben. Viele Französischsprecher wollten nicht zur „geschützten Sprachminderheit“ erklärt werden.²¹ Auf kantonaler Ebene wurde die Vorlage dann mit 84% Ja-Stimmen angenommen, im Bezirk Biel erhielt sie hingegen nur 79% Zustimmung.

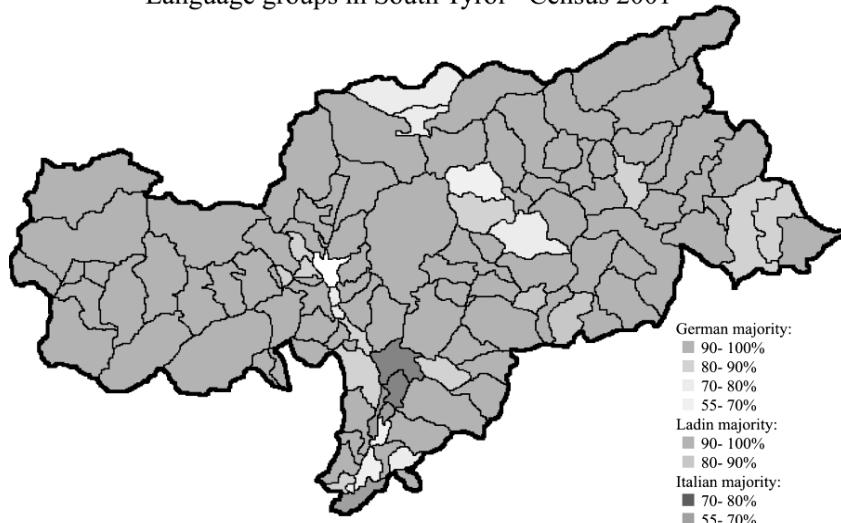
III. Erfahrungen mit direkter Demokratie in Südtirol

Als fünftes Beispiel von Volksabstimmungen in mehrsprachigen Gebieten im Alpenraum, allerdings ohne den tiefen geschichtlichen Erfahrungshorizont der Schweiz mit institutionalisierter direkter Demokratie seit 140 Jahren, können zwei Abstimmungen in Südtirol gewertet werden. Zum einen eine kommunale Abstimmung in Bozen über die Rückbenennung eines Platzes im Jahr 2002, zum anderen die erste landesweite Volksabstimmung am 25. Oktober 2009 zu gleich fünf Volksinitiativvorlagen. Vorausgeschickt werden muss, dass Südtirols Autonomie die Anerkennung von drei offiziellen Sprachgruppen vorsieht – die deutsche, italienische und ladinische – diese Sprachgruppen sich aber im Siedlungsschwerpunkt stark unterscheiden. Während die deutsche Volksgruppe überall auf dem Lande und in den Städten mit Ausnahme des Gebiets der Dolomitenladiner stark präsent ist, bilden die Italiener in nur fünf von insgesamt 116 Gemeinden die Mehrheit und sind zu rund 90% auf die größeren Städte konzentriert. Die zweitgrößte Stadt Südtirols, Meran, wies bei der Volkszählung einen Anteil von 48% italienischsprachiger Bürger auf. Die ladinische (rätoromanische) Sprachgruppe konzentriert sich auf acht Gemeinden zweier Dolomitentäler: das Grödnertal und das Abteital.

21 Vgl. Stojanović, Direct Democracy (Fn. 12), S. 198.

Abbildung 2 – Die territoriale Verteilung der Sprachgruppen in Südtirol²²

Language groups in South Tyrol - Census 2001



1. Bozen im Herbst 2002: Bürgerentscheid zur Rückbenennung des Siegesplatzes

Seit Jahrzehnten sorgen in Bozen ein Denkmal und die Benennung des umliegenden Platzes für Unmut in der deutschsprachigen Bevölkerung und führen immer wieder zu Spannungen und Ressentiments zwischen italienischer und deutscher Sprachgruppe. Es geht um den als „Siegesdenkmal“ bekannten Triumphbogen, der auf Anordnung von Mussolini 1928 nach Plänen des Architekten Piacentini in Bozen zur Feier der Besetzung und Annexion Südtirols an Italien errichtet worden ist. Der Triumphbogen ist nicht nur, im Gegensatz zur im restlichen Italien verfügten Abtragung faschistischer Denkmäler, immer wieder auf Hochglanz gebracht worden, sondern trägt auch alle Kernsymbole des italienischen Faschismus.

22 Quelle: Statistikamt der autonomen Provinz Südtirol, Abt. 8, Census 2001, abrufbar unter www.provinz.bz.it/Astat. – Weißung steht für ein Verhältnis von 50%-50% von Deutsch- und Italienischsprachigen.

nischen Faschismus sowie Inschriften, die den kolonialistischen Hintergrund der Erbauer klar ausdrücken.²³ Der Platz, auf dem das Siegesdenkmal steht, ist schon von der damaligen faschistischen Stadtverwaltung „Piazza Vittoria – Siegesplatz“ benannt worden. Bis vor kurzem waren vor dem Denkmal nicht einmal erklärende bzw. relativierende Informationstafeln angebracht worden, die Besuchern von außen dessen geschichtliche Bedeutung kritisch erläutert hätten. Nach jahrelangen Querelen kam es am 15. November 2001 zur Entscheidung des Bürgermeisters und der Stadtregierung von Bozen, die Benennung „Siegesplatz“ in „Friedensplatz“ zu ändern. Im Stadtparlament von Bozen stellen die italienischen Mittelinks-Parteien, die Grünen und die SVP bis heute die Mehrheit. Der Bevölkerungsanteil der Deutschsprachigen in der Gemeinde Bozen liegt bei 26% gegenüber 73% Angehörigen der italienischen Sprachgruppe (Volkszählung 2001). Dieser Akt rief vor allem in nationalistischen Kreisen der italienischen Sprachgruppe Entrüstung und starken Protest hervor. Die beiden Rechtsparteien *Forza Italia* und *Unitalia*, die bezogen auf die italienischen Wähler eine Mehrheit in Bozen stellen, strengten einen kommunalen Bürgerentscheid an, um diese Umbenennung wieder rückgängig zu machen. Bei der Abstimmung am 6. Oktober 2002 entschieden sich 62% der Abstimmenden für die Rückbenennung des Friedensplatzes in Siegesplatz. Diese Abstimmung machte nicht nur inhaltlich klar, dass die faschistische Symbolik und das Siegesdenkmal als Wahrzeichen der „Italianità“ Bozens für die Mehrheit der italienischsprachigen Stadtbevölkerung von größter Bedeutung ist, sondern dass in solch sprachgruppenrelevanten Fragen in einer ethnisch noch stark polarisierten Gesellschaft die Minderheit bei Bürgerentscheiden keine Chance hat, zumal seitens der majoritären italienischen Rechtsparteien eine starke Mobilisierung der italienischen Wählerschaft gelang.²⁴

2. Die Volksabstimmungen vom 25. Oktober 2009

Direktdemokratische Instrumente mit Volksabstimmung mit bindender Wirkung wie die Volksinitiative (Gesetzes einführendes Referendum) fallen erst seit der Reform des Autonomiestatuts 2001 in die Kompetenz der Autonomen Provinzen

23 Die Aufschrift auf dem Denkmal lautet: „Hinc patriae fines siste signa – Hinc ceteros excoluimus lingua legibus artibus“ (Hier haben wir die Grenzmarken des Vaterlands gesetzt. Von hier aus brachten wir den anderen Sprache, Rechte und Künste bei).

24 Näher *W. Kurth/J. Berghold*, Gruppenfantasien im Umfeld des „Siegesplatz“-Konfliktes in Bozen, in: Jahrbuch für Psychohistorische Forschung 7 (2006), 97-138.

Bozen und Trient (Art. 47 Abs. 2 des novellierten Statuts) und sind in Südtirol 2005 mit Landesgesetz neu geregelt worden.²⁵ Dieses Instrument zur direkten Entscheidung einer Sachfrage der Landespolitik durch die Bürger ist in der Südtiroler Geschichte zum ersten Mal am 25. Oktober 2009 zur Anwendung gekommen und zwar zu gleich fünf Initiativvorlagen, von welchen drei von einer Oppositionspartei und zwei von Allianzen freier Vereine vorgelegt worden waren:

1. Für den Vorrang der Einheimischen bei der öffentlichen Wohnbauförderung (Einbringerin: Union für Südtirol)
2. Gegen den Ausverkauf der Heimat durch Einschränkung des Zweitwohnungsbaus nicht Ansässiger (Einbringerin: Union für Südtirol)
3. Für ein bessere Regelung der direkten Demokratie (Einbringerin: Union für Südtirol)
4. Für ein besseres Gesetz zur direkten Demokratie (Einbringerin: Initiative für mehr Demokratie)²⁶
5. Für die Reduzierung des Flugverkehrs (Einbringer: Dachverband für Natur- und Umweltschutz)

Beide Volksinitiativen zur direkten Demokratie hatten eine Gesamtreform der direktdemokratischen Verfahren mit dem Ausbau der Volksrechte nach Schweizer Muster zum Inhalt. Unter anderem war auch ein bestätigendes Referendum über bestimmte Beschlüsse der Landesregierung und die Abschaffung bzw. Absenkung des Beteiligungsquorums von 40% vorgesehen. Die Gegner der Vorlagen setzten sich aus konträren Positionen zusammen: Zum einen die Spitze der Mehrheitspartei, die eine Machteinbuße befürchtete; zum anderen ein beträchtlicher Teil der italienischen Sprachgruppe, der befürchtete, ohne Quorum bei den Volksrechten von der numerischen Mehrheit der deutschen Sprachgruppe (rund 70% der Bevölkerung) regelmäßig überstimmt zu werden. In der Abstimmungskampagne hatten deshalb italienische Printmedien ein Bedrohungsszenario für die italienische Volksgruppe ausgerollt, wenn die Reformvorschläge für bessere direkte Demokratie akzeptiert werden sollten. Auch der Landeshauptmann, andere SVP-Politiker und italienischsprachige Politiker hatten in diese Kerbe geschlagen.²⁷ Die Einbringer der Vorlage, die sprachgruppenübergreifende *Initiative für mehr Demokratie* (nachfolgend: *Initiative*) hatten dagegen immer wieder darauf verwiesen, dass ihr Gesetzesvorschlag nicht zur Verletzung von Minder-

25 Vgl. Landesgesetz Nr. 11 vom 18.11.2005, unter: <http://www.noaereibz.it/doc/referendum/LP-2005-11.pdf>.

26 Der Gesetzesvorschlag für ein besseres Gesetz zur direkten Demokratie sieht fünf Instrumente vor: die Volksinitiative, das bestätigende Referendum, das befragende Referendum, das Volksbegehr und die Petition. Der gesamte Text mit Erläuterung auf: <http://www.dirdemdi.org/neu> und <http://www.volksabstimmungdirektdemokratie.it>.

27 Corriere dell'Alto Adige und ALTO ADIGE, versch. Ausgaben September-Oktober 2009.

heitenrechten führen könne. Die Initiativ- und Referendumsanträge seien der allgemeinen Schranke der italienischen Verfassung und des Autonomiestatuts mit den Schutzbestimmungen für die Rechte der Sprachgruppen unterworfen. Die Stärkung der politischen Mitentscheidung der Bürger als solchen gegenüber der politischen Vertretung sei das Ziel, nicht die Majorisierung einer Volksgruppe durch eine andere.²⁸

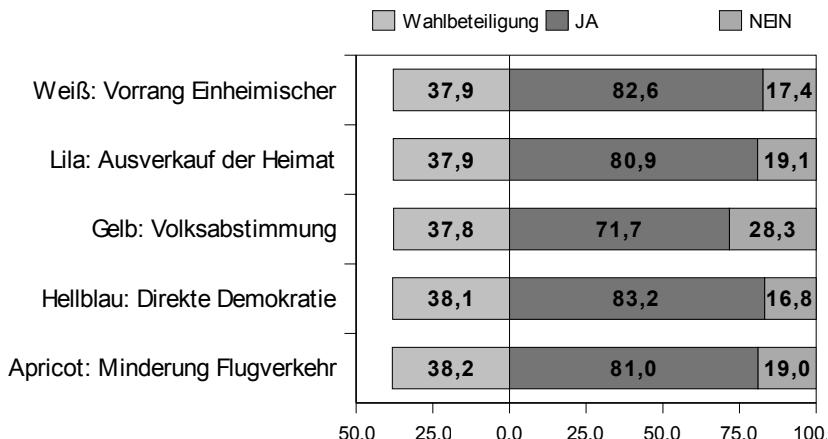
Bei einer Wahlbeteiligung zwischen 37,8 und 38,2% scheiterten alle fünf zur Abstimmung gebrachten Gesetzesvorschläge knapp am vorgesehenen Beteiligungsquorum von 40%. Damit lag die mittlere Wahlbeteiligung um rund 42 Prozentpunkte unter der Wahlbeteiligung bei den letzten Landtagswahlen 2008 (80,1%).

Trotz der massiven Einflussnahme der Landesregierung und der völlig einseitigen Propagandahaltung der beiden größeren Printmedien nahmen immerhin 45% der deutschsprachigen und 14,3% der italienischsprachigen Wähler, in Summe 38,2%, am Votum zum „Besseren Gesetz zur direkten Demokratie“ teil. Diejenigen Wähler, welche die Urnen aufsuchten und gültige Stimmen abgaben, stimmten den eingebrachten Gesetzesvorschlägen mehrheitlich zu.²⁹ Die meisten Ja-Stimmen erhielt mit 83,2% der Vorschlag für ein besseres Gesetz zur direkten Demokratie. Mit immerhin noch 71,7% Zustimmung schnitt der konkurrierende Vorschlag zu Volksabstimmungen der Union für Südtirol dagegen am schlechtesten ab.³⁰

- 28 Vgl. den Begleitbericht zum Gesetzentwurf und das Abstimmungsheft auf der Webseite der Initiative für mehr Demokratie unter: www.volksabstimmungdirektemodemokratie.org und <http://www.dirdemdi.org/neu>.
- 29 *H. Atz/U. Becker*, Das Ergebnis der Volksabstimmungen vom 25. Oktober 2009 aus der Sicht der Meinungsforschung, in: *Politika* 10, Südtiroler Jahrbuch der Politik, Bozen 2010, S. 179-203.
- 30 Die Union für Südtirol hatte im Vorfeld der Volksabstimmungen selbst eingeräumt, dass der Vorschlag der Initiative für mehr Demokratie ein recht ausgereifter Gesetzesentwurf sei, und rief das Wahlvolk auf, auch diesem Vorschlag die Zustimmung zu erteilen.

Abbildung 3: Prozentuale Ergebnisse der Landesvolksabstimmungen 2009³¹

Die fünf Volksinitiativvorlagen trafen somit auf eine nach Sprachgruppen ganz unterschiedliche Akzeptanz. Während nämlich die Beteiligung der deutschen



Sprachgruppe offenkundig ausreichte, um das Beteiligungsquorum von 40% zu erreichen (in 84 von 103 Gemeinden mit deutscher Bevölkerungsmehrheit wurde es überschritten), wurde das Quorum in den Stadtgemeinden mit hohem bzw. überwiegendem Anteil der italienischen Sprachgruppe (Bozen, Meran, Leifers) weit unterschritten.³² Die geringe Beteiligung der Bürger italienischer Muttersprache trug entscheidend dazu bei, die fünf Volksinitiativen am Quorum scheitern zu lassen, zumal nur 7.000 Stimmen zu dessen Erreichung fehlten. Wie in Italien seit langem üblich, wurde das geltende Beteiligungsquorum strategisch eingesetzt, um durch die Summierung der Stimmen von Nicht-Wählern und bewusst den Urnen fernbleibenden Gegnern der Vorlagen die Quorumsregelung zur Geltung zu bringen.

31 Quelle: Wahlamt des Landes (http://wahlen.provinz.bz.it/refhome_id_vg.htm; abgerufen am 1.2.2010). – Grafik aus: *Atz/Becker*, Ergebnis (Fn. 29), S. 186.

32 Die Beteiligung an der Volksabstimmung in den Gemeinden mit ladinischer Mehrheit lag ebenfalls signifikant unter dem Landesdurchschnitt, schlug aber quantitativ nicht so deutlich für das Gesamtergebnis zu Buche.

*Tabelle 2 – Abstimmungsbeteiligung in Gemeinden mit italienischsprachiger Bevölkerungsmehrheit und in Meran (Landes-Volksabstimmung vom 25.10.2009)*³³

	Vorrang Einheimischer	Gegen den Ausverkauf der Heimat	Volksabstimmung über Großprojekte	Besseres Gesetz zur Direkten Demokratie	Minderung des Flugverkehrs	Italienischsprachig laut Volkszählung 2001
Bozen	24,3	24,2	24,2	24,8	25	72,6
Leifers	27,1	27	26,9	27,2	27,5	69,3
Pfatten	30,5	30,7	30,9	30,9	31	57,9
Branzoll	29,2	29,2	29	29,5	29,4	60,0
Salurn	25	24,9	24,9	25,1	25,4	61,3
Meran	28,5	28,4	28,4	28,4	28,9	48
Südtirol gesamt	37,9	37,9	37,8	38,1	38,2	26,7

Alle fünf Gemeinden mit italienischer Bevölkerungsmehrheit gehörten mit einer Wahlbeteiligung unter 30% zu den Schlusslichtern, wobei Meran ein wenig aus dem Rahmen fällt, da die italienische Sprachgruppe dort nur 48% der Bevölkerung umfasst. Dasselbe gilt auch für die acht Gemeinden mit ladinischsprachiger Mehrheit, doch mit weniger deutlichen Prozentsätzen. Der Rückgang der Abstimmungsbeteiligung fiel im Vergleich zur Landtagswahl 2008 überproportional im Vergleich zu den Gemeinden mit deutscher Mehrheit aus. Dies wird deutlich, wenn man den Stimmenanteil italienischer Parteien bei den Landtagswahlen 2008 (PdL, PD, Lega, Unitalia, Italia dei Valori, UDC, Comunisti, La Sinistra) als Maß für den Anteil der italienischen Sprachgruppe heranzieht und den prozentualen Rückgang der Wahlbeteiligung auf Sprengelbene vergleicht. So liegt etwa der Beteiligungsrückgang in einem Großteil der Bozner Sprengel bei über 70%, ist also weit drastischer als der durchschnittliche Rückgang von 42% im Landesdurchschnitt.³⁴

Fazit: Die deutliche Mehrheit der deutschsprachigen Bevölkerung sprach sich für die bessere Beteiligung und Mitbestimmung an der Landespolitik aus. Das Quorum von 40% wurde in 84 Gemeinden mit deutschsprachiger Mehrheit erreicht mit einer durchschnittlichen Zustimmung von immer mehr als zwei Dritt-

33 Quelle: Wahlamt des Landes (http://wahlen.provinz.bz.it/refhome_ld_vg.htm).

34 Atz/Becker, Ergebnis (Fn. 29), S. 187.

teln. Die Mehrheit der italienischsprachigen Bevölkerung drückte durch Nicht-Teilnahme ihr Desinteresse, aber stärker die Ablehnung des Ausbaus der direkten Demokratie in Südtirol aus.³⁵ Die Angst der italienischen Sprachgruppe vor einer systematischen Majorisierung und Benachteiligung durch Volksabstimmungen angesichts einer Mehrheit der Deutschsprachigen von 70% bei den Wahlberechtigten war sowohl von der SVP, der deutschen Mehrheitspartei, als auch von den italienischen Rechtsparteien und den nationalistischen Medien geschürt worden. Der Umstand, dass eine zweite Volksinitiative zum Ausbau der direkten Demokratie von einer Südtiroler patriotischen Partei (Union für Südtirol) stammte, die den allermeisten Italienern verhasst ist, trug zum Misstrauen gegenüber dem gesamten politischen Projekt bei.³⁶ Den Rest an Misstrauen besorgte die Partei für die Selbstbestimmung „Südtiroler Freiheit“, die im ganzen Land den Slogan „Heute Volksabstimmung, morgen Selbstbestimmung“ plakatierte und damit die direktdemokratischen Verfahren in die Nähe der von dieser Partei angepeilten Selbstbestimmungslösung für Südtirol rückte.³⁷

De facto hat sich bei der Volksabstimmung vom 25. Oktober 2009 herausgestellt, dass die Südtiroler Volkspartei (SVP, Stimmenanteil bei den Landtagswahlen 2008: 48,1%) im Verein mit den Rechtswählern der italienischen Sprach-

35 Der instrumentelle Einsatz des Quorums, also Boykottkampagnen, um angesichts des Beteiligungsquorums von 40% das gesamte Votum zu Fall zu bringen, hat in Italien lange Tradition. In den Jahren 1997-2009 sind in Italien sämtliche staatsweiten Referenden, mit Ausnahme der Verfassungsreferenden, am Quorum gescheitert. Vgl. *T. Benedikter, Democrazia Diretta – Più potere ai cittadini*, Monferrato 2008, S. 191 ff. – *Hermann Atz* erklärte die mangelnde Beteiligung auch mit Informationsmangel und Resignation: „Es gab einen Mangel an sachlicher Information, während die Verfahrensfrage der Verfassungswidrigkeit in den Vordergrund gerückt wurde. Ältere, weniger gebildete Menschen sind nicht hingegangen aus der Haltung heraus: Ich weiß gar nicht, worum's geht. Andere Gruppen fehlten, die der Politik insgesamt schon so stark misstrauen, dass zwischen direkter Demokratie und Vertretungsdemokratie gar kein Unterschied gemacht wird. Man ist der Landespolitik skeptisch gegenüber, und auch gegenüber der direkten Demokratie, die man zu wenig kennt. Die Wähler sind aus verschiedenen Motiven nicht hingegangen: von bewussten Nicht-Wählern über jene, die sehr weit weg sind von der Politik insgesamt, bis zu jenen, die der politischen Klasse grundsätzlich misstrauen, und jenen, die sich überfordert fühlen.“ (*H. Atz*, im RAI Sender Bozen, Spezial, 26.10.2009).

36 Kommentar von *P. Campostrini*, ALTO ADIGE, 24.10.2009: „5 quesiti che puzzano“.

37 Vgl. dazu den Kommentar des Verfassers auf der Webseite www.volksabstimmung-direktdemokratie.org sowie *H. Atz* in der Südtiroler Wochenzeitschrift FF, Nr. 44/2009, S. 18: „Ein entscheidender Punkt war sicher, dass viele Menschen sich nicht ausreichend informiert gefühlt haben. Dadurch waren sie einerseits unsicher, und andererseits beeinflussbar. [...] Das Ergebnis ist auch ein Warnsignal, dass sich die Italiener immer weniger in die Landespolitik mit einbezogen fühlen. Sie haben das Gefühl, ihre Stimme zähle sowieso nicht.“

gruppe dank des 40%-Beteiligungsquorums bei jedem Thema praktisch ein Vetorecht hat. Sie braucht nur die Mehrheit der Italiener und die Hälfte ihrer eigenen Wähler zum Boykott aufzuwiegeln, um mittels des Quorums die ganze Abstimmung zu Fall zu bringen. „In Südtirol wählt man immer noch nach Blöcken“, merkt der Verfassungsrechtler *Francesco Palermo* an, „in einer normalen Gesellschaft wären diese Referendumsthemen, insbesondere jenes zur direkten Demokratie wunderbar gewesen. Hier hingegen müssen die Probleme der Minderheiten zu jenen der Mehrheit werden. Die Abstimmung gerät unweigerlich zum ethnischen Votum. Die Italiener haben sich als beste Verbündete der SVP herausgestellt. Dieser Prozess ist schon im Gange: Italiener und die SVP auf der einen, deutsche Rechtsparteien auf der anderen.“³⁸

Dem Abstimmungsverhalten liegt jedoch nicht nur ein geringerer Informationsgrad über die Volksinitiativen in Inhalt und Bedeutung zugrunde, sondern ein grundsätzliches Missverständnis und Misstrauen. Missverständnis insofern, als die Reformvorschläge zur direkten Demokratie die allgemeine Begrenzung der Zulässigkeit von Volksinitiativen durch das Autonomiestatut, den Grundsatz der Gleichberechtigung der Sprachgruppen und den Schutz der Sprachenrechte nicht in Frage gestellt haben. Missverständnis auch deshalb, weil die Landespolitik und politische Praxis in Südtirol zum völlig überwiegenden Teil keine sprachgruppenrelevanten Fragen regelt, sondern Fragen, die in jeder einsprachigen Alpenregion genauso anstehen. In internen Umfragen der *Initiative* zu erwünschten bzw. überfälligen Volksinitiativen dominieren Themen der Umwelt- und Sozialpolitik. Eingriffe in die Substanz des Sprachgruppenschutzes im Wege von Volksabstimmungen ließen weder das bestehende Gesetz noch die Reformvorschläge zur direkten Demokratie zu. Misstrauen kam insofern zum Ausdruck, als man in breiten Teilen der italienischen Sprachgruppe die Interessen der deutschsprachigen Wähler als konträr zu jenen der italienischen Wähler begreift. Gepaart mit weit verbreiteter Frustration über Referendumsrechte überhaupt aufgrund der

38 Corriere dell’Alto Adige, Bozen, 27.10.2009, S. 2. – *Atz* und *Becker* schließen aus dem Ergebnis: „Unterm Strich hat das vergleichsweise hohe Quorum nicht das bewirkt, was es eigentlich sollte – nämlich eine Diktatur der Minderheiten zu verhindern, sondern ganz im Gegenteil eine große Verunsicherung geschaffen. Am Ende fragen sich alle, ‚was wäre gewesen, wenn ...‘, und nicht einmal die politische Elite hat wertvolle Hinweise über das derzeitige Stimmungsbild in der Wahlbevölkerung sammeln können, außer der etwas vagen Einsicht, dass man in Zukunft basisdemokratischen Beteiligungsformen wohl in größerem Umfang Rechnung tragen sollte. Aus der Perspektive der Wahlforschung ergeben sich immerhin interessante Schlussfolgerungen über die Wirkung von Quoren auf die Wahlbeteiligung in Abhängigkeit von den subjektiv wahrgenommenen Erfolgsaussichten. In Südtirol hat im Herbst 2009 wohl der sprichwörtliche Glaube gefehlt, um den demokratiepolitischen Berg wirklich zu versetzen.“ (*Atz/Becker*, Ergebnis [Fn. 29], S. 203).

Krise dieses Instruments auf gesamtstaatlicher Ebene und gepaart mit einem weit verbreiteten Desinteresse der italienischen Bevölkerung an landespolitischen Themen, auch mit erheblichen Missverständnissen gegenüber der Direkten Demokratie nach Schweizer Muster, konnte diese Volksinitiative nicht durchdringen. Dabei waren beide im Kern als Initiativen zur Stärkung der Mitentscheidungsrechte aller Bürger gegenüber der repräsentativen Politik angelegt. Im Grunde drückten die italienischsprachigen Wähler aus, dass man eher Kompromissen zwischen den Sprachgruppen auf institutioneller Ebene vertraut als einer verbesserten direkten Demokratie.³⁹ Mit der Ablehnung der Volksinitiative zur direkten Demokratie am 25. Oktober 2009 blieb es in Südtirol bei einer unzureichenden Regelung der politischen Beteiligung sowohl auf Ebene der vorhandenen Instrumente als auch der Anwendungsregeln.

Während die Mehrheit der deutschsprachigen Südtiroler eine gut ausgebauten und bürgerfreundlichere Regelung der direkten Demokratie nach Schweizer Muster wünscht, herrscht in der italienischsprachigen Gruppe noch Misstrauen gegenüber diesen Instrumenten sowie gegenüber der deutschsprachigen Wählerschaft als solcher vor. Welcher Ausweg kann nun aus dieser anscheinend blockierten Situation gefunden werden? Die *Initiative* hat zu diesem Zweck einen neuen Volksinitiativvorschlag entwickelt.

IV. Volksabstimmungen und Sprachgruppenrechte – Ein neuer Vorschlag

Aus dem Ergebnis der Volksabstimmung vom 25. Oktober 2009 haben sowohl die politischen Parteien als auch die Bürgerinitiativen für direkte Demokratie Südtirols geschlossen, dass die Mitbestimmungsrechte der Bürger in der Landespolitik auf jeden Fall verbessert werden sollten. Die regierende SVP erarbeitete, unter Einbindung der Parteibasis, einen eigenen Gesetzesvorschlag zur Reform des geltenden Landesgesetzes zur direkten Demokratie, der demnächst dem Landtag vorgelegt werden soll. Schneller war die Union für Südtirol, die schon im Februar 2010 einen neuen Gesetzentwurf zur direkten Demokratie vorlegte. Die *Initiative* trat im April 2010 mit einer neuen Volksinitiativvorlage an die Öffentlichkeit, mit welcher die aus ihrer Sicht unverzichtbaren Minimalverbesse rungen am geltenden Gesetz festgeschrieben werden sollten, an der sich die Par-

39 In diesem Sinne kommentieren *B. Visentini* und *E. Franco* diese Frage im *Corriere dell'Alto Adige* v. 18.10.2009.

teievorschläge zu messen hätten, sofern eine neue Volksabstimmung vermieden werden sollte. Die neue Vorlage der *Initiative* konzentriert sich auf vier Punkte:⁴⁰

- Eine Klausel für den Schutz der Gleichheit der Rechte der drei Sprachgruppen bei Volksabstimmungen zu „ethnisch sensiblen Sachfragen“.
- Die Gewährleistung einer sachlichen und fairen Information aller Wähler bei Volksabstimmungen.
- Die Absenkung des Beteiligungsquorums auf 15%.
- Die Einrichtung des bestätigenden Referendums über Beschlüsse der Landesregierung.

Im Rahmen dieser kurzen Betrachtung soll nur die Schutzklausel für die Rechte der Sprachgruppen angeschnitten werden, zumal sie ein innovatives Verfahren vorschlägt. Vorab hält die *Initiative* nochmals fest, dass Volksabstimmungen, die in die Rechte und den Schutz der Sprachgruppen eingreifen, als autonomiestatutwidrig nicht zulässig sind. Wenn andererseits eine Volksinitiative innerhalb des vom Autonomiestatut gebotenen Spielraums die Gleichheit der Rechte der Bürger verschiedener Sprachgruppen oder einen „ethnisch-kulturell sensiblen Bereich“ berührt, führt man ein neues Element ein, das definiert wird als „Erfordernis der zweifachen bzw. dreifachen sprachgruppenbezogenen Mehrheit“ bei Volksabstimmungen.⁴¹ Wie lässt sich eine solche demokratische Mehrheit ermitteln?

Vorausgeschickt werden muss, dass in Südtirol im Unterschied zur Schweiz kein Territorialprinzip besteht. Das ganze Land und die gesamte öffentliche Verwaltung unterliegen einheitlichen Zwei- bzw. Dreisprachigkeitsbestimmungen. Andererseits sind aus den Volkszählungen deutliche Schwerpunkte in der siedlungsmäßigen Verteilung der Sprachgruppen erkennbar, als Folge der sozialen und politischen Entwicklung des vergangenen Jahrhunderts. Eine italienischsprachige Mehrheit haben fünf Gemeinden (Bozen, Leifers, Pfatten, Branzoll und Salurn, m.a.W. der Großraum Bozen), eine ladinische Mehrheit die acht Gemeinden des Abtei- und Grödnertals. Die übrigen 103 Gemeinden sind mehrheitlich deutschsprachig.⁴² Eine sprachgruppenbezogene Mehrheit ist dann gege-

40 Der Text des Gesetzesvorschlags kann auf der Webseite der *Initiative* eingesehen werden: <http://www.dirdemdi.org>. – Dieser Volksinitiativvorschlag ist im August 2010 von der zuständigen Richterkommission als nicht zulässig erklärt worden, weshalb die Volksabstimmung darüber nicht stattfinden kann. Der neue Vorschlag der Initiative zum Schutz der Sprachgruppen bei Ausübung der direkten Demokratie ist jedoch im Landtag aufgegriffen werden.

41 Vgl. den neuen Vorschlag zur Regelung der direkten Demokratie in Südtirol; Art. 15-bis; unter: <http://www.dirdemdi.org>.

42 ASTAT, Statistisches Jahrbuch für Südtirol 2009, unter: <http://www.provinz.bz.it/astat>.

ben, wenn in den fraglichen Gemeindegruppen eine Mehrheit zustande kommt. Auch an den Fall einer mehrfachen sprachgruppenbezogenen Mehrheit wird in diesem Vorschlag gedacht, wenn zwei oder gar alle Sprachgruppen eine Volksabstimmungsvorlage als „ethnisch-kulturell relevant“ betrachten. Dann müssen Mehrheiten in allen entsprechenden Gemeindegruppen erzielt werden, um ein auf Landesebene verzeichnetes Ja-Votum gültig sein zu lassen. Somit würde beschränkt auf die Ermittlung der Ergebnisse von Volksabstimmungen eine Art Territorialprinzip eingeführt.

Bei der Festlegung der „ethnisch-kulturellen Sensibilität“ greift die *Initiative* auf die Regelung des Art. 56 des Autonomiestatuts zurück, das den Vertretern im Landtag ein nach Sprachgruppen getrenntes Vetorecht einräumt, wenn die Vermutung besteht, dass ein Landesgesetz die Gleichheit der Rechte der Sprachgruppen verletzt.⁴³ Über ihr Veto hat laut Statut das Autonome Verwaltungsgericht Südtirols zu entscheiden, und in zweiter Instanz das Verfassungsgericht. Auch im Volksinitiativvorschlag der *Initiative* müsste die Mehrheit der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe im Landtag (reduziert sich bei den Ladinern i.d.R. auf einen Vertreter) bzw. bei einem bestätigenden Referendum zu Landesregierungsbeschlüssen die Mehrheit der Landesräte (Regierungsmitgliedern) einer Sprachgruppe dieses Verfahren einleiten. In allen Fällen wäre die Festlegung der „ethnisch-sprachlichen“ Sensibilität nicht dem politischen Gutdünken eines Teils der Landtagsabgeordneten überlassen, sondern der nachfolgenden Prüfung durch eine dreiköpfige Richterkommission unterworfen.

Durch diese Schutzklausel würde den mehrheitlich italienischsprachigen und ladinischen Gemeinden des Landes, bei Geltung eines Beteiligungsquorums von 15%, ein Vetorecht zugesprochen, wenn über ethnisch-kulturell sensible Fragen abgestimmt werden soll. Bei Volksabstimmungen über nicht ethnopolitisch sensible Themen wäre hingegen keine doppelte oder dreifache Mehrheit notwendig, sondern es genügte die einfache landesweite Mehrheit. Dieses „Doppelte Mehr“ mag zwar an das Erfordernis des sog. „Ständemehrs“ bei bundesweiten Volksabstimmungen in der Schweiz erinnern, ist jedoch in der Schweiz bezogen auf die

43 „Die Vertreter der Sprachgruppen im Landtag können mehrheitlich und schriftlich im Detail begründet den Antrag stellen, dass der Gegenstand einer Volksinitiative ethnisch sensibel ist. Die Kommission für die Abwicklung der Volksinitiativen prüft dann den Antrag dieser Vertreter und entscheidet begründet darüber. Wenn ja, ist eine Volksinitiative nur angenommen durch die Stimmberchtigten auf Landesebene, wenn die Mehrheit der Stimmberchtigten sie annimmt in jenen Gemeinden, in welchen die betroffene Sprachgruppe laut letzter Volkszählung die Mehrheit hatte.“ Vgl. den Begleiterbericht zum Volksinitiativgesetzentwurf der Initiative für mehr Demokratie vom 23.4.2010, auf: www.dir-demdi.org.

Sprachgebiete auf Bundesebene und auf sprachlich unterschiedliche Teilgebiete von Kantonen nicht vorgesehen. Das Schweizer „Ständemehr“ soll primär den föderalen Charakter und damit die Interessen der bevölkerungsmäßig kleinen Kantone schützen, nicht so sehr die eventuell divergierenden Interessen der vier Sprachgruppen. In Südtirol soll – nach bekundeter Absicht der Proponenten – das „sprachgruppenbezogene Mehr“ die Interessen einer oder mehrerer Sprachgruppen bei sprachgruppenrelevanten Themen schützen. Zu einem Fall wie dem Freiburger Sprachenstreit könnte es aus ihrer Sicht bei Geltung einer solchen Regel in Südtirol aus zwei Gründen nicht kommen: Erstens würde das Thema aufgrund des Autonomiestatuts für nicht zulässig erklärt; zweitens könnte eine Sprachgruppe mit ihrem territorial begrenzten Mehrheitsvotum unabhängig vom Gesamtergebnis auf Landesebene die Volksinitiative zu Fall bringen. Es wird angenommen, dass sich mit dieser Klausel eine der drei Sprachgruppen wirkungsvoll dagegen wehren kann, in einer ethnisch-kulturellen Frage von einer oder beiden anderen Sprachgruppen majorisiert zu werden.

Der neue Vorschlag bezieht sowohl die Judikative (Richterkommission) als auch die Legislative (Landtagsabgeordnete) in das Verfahren zur Ausübung der politischen Mitbestimmungsrechte ein. Die Judikative spielt in diesem Verfahren gleich in drei Phasen mit:

- bei der Prüfung der Zulässigkeit eines Antrags auf Volksabstimmung;
- bei der Prüfung des eventuellen Antrags der Mehrheit der Abgeordneten einer Sprachgruppe zur Feststellung der ethnolinguistischen Relevanz;
- bei der Anfechtung eines durch Volksabstimmung zustande gekommenen Landesgesetzes durch die Regierung vor dem Verfassungsgericht.

Der Mehrheit der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe (reduziert sich bei den Ladinern i.d.R. auf einen Vertreter) bzw. bei einem bestätigenden Referendum zu Landesregierungsbeschlüssen der Mehrheit der Landesräte (Regierungsmitsgliedern) einer Sprachgruppe steht gemäß diesem Vorschlag das Recht zu, das Verfahren zur Anwendung des zwei- bzw. dreifachen sprachgruppenbezogenen Mehrs einzuleiten.

Aufgrund des mehrsprachigen Charakters Südtirols wird den Sprachgruppen – spiegelbildlich zum Vetorecht der Landtagsabgeordneten einer Sprachgruppe laut Art. 56 des Autonomiestatuts – ein Vetorecht eingeräumt, sofern über ethnolinguistisch relevante Fragen abzustimmen ist. Auf der Ebene der Wähler kann dies technisch nur durch den Rückgriff auf die territoriale Verteilung der Bevölkerung erfolgen, nämlich durch Erfassung der Abstimmungsergebnisse in den

Gemeinden mit jeweils deutscher, italienischer und ladinischer Mehrheit.⁴⁴ Dadurch wird – aus der Sicht der *Initiative für mehr Demokratie* – das Instrument der direkten Mitentscheidung der Bürger für die zu erwartende große Mehrheit anstehender Sachfragen gerettet, während bei ethnolinguistisch sensiblen Themen ein Vetorecht eines hohen Anteils der Wähler der jeweils betroffenen Sprachgruppe eingerichtet wird (¾ bei den Italienischsprachigen, 90% bei den Ladinern).

V. Vergleich: welche besonderen Vorkehrungen bestehen bei direktdemokratischen Verfahren in mehrsprachigen Gebieten?

Kehren wir zurück zu den beiden eingangs gestellten Grundfragen, nun bezogen auf sprachliche Minderheiten:

1. Welche Grundrechte von Sprachminderheiten sollten den direktdemokratischen Verfahren grundsätzlich entzogen bleiben?
2. Welche Vorkehrungen sind zu treffen, um eine regelmäßige Majorisierung der numerisch kleineren Gruppen in „ethnolinguistisch sensiblen Bereichen“ zu verhindern?

Die meisten Verfassungen schließen den Grundrechtekatalog von einem Zugriff durch direktdemokratische Verfahren aus.⁴⁵ Eine zusätzliche allgemeine inhaltliche Schranke bildet in Südtirol das Autonomiestatut, das als Teil der Staatsverfassung eine Art „Landesverfassung“ bildet und u.a. die Gleichheit der Rechte der Sprachgruppen feststellt.⁴⁶ Theoretisch könnten ähnliche Bestimmungen auch in den Verfassungen der mehrsprachigen Kantone der Schweiz die Ausübung der Volksrechte bei Sprachenfragen limitieren. Konkret ist dies nicht der Fall und hat in historischer Perspektive nur zu sehr wenigen Konflikten dieser

44 „Da eine Schutzregelung nicht die Ausübung des Mitbestimmungsrechts als solches in Frage stellen darf, eine solche Regelung aber als notwendig erachtet wird, muss dies mit einer eigenen Klausel erfolgen. Sie soll dann zur Anwendung kommen, wenn die berechtigte und unabhängig geprüfte Annahme besteht, dass Rechte einer Sprachgruppe aufgrund des Mehrheitsverhältnisses zwischen den Sprachgruppen verletzt werden könnten.“ Vgl. Begleitbericht zum Volksinitiativgesetzentwurf der *Initiative für mehr Demokratie*, vorgestellt am 23.4.2010, auf: www.dirdemdi.org/neu.

45 Vgl. *Verhulst/Nijeboer*, Direkte Demokratie (Fn. 4), S. 78. In Italien gilt dies beispielsweise für das Gesetz zur Anwendung des abrogativen Referendums Nr. 352/1970.

46 Der Text des Autonomiestatuts findet sich auf: <http://www.provinz.bz.it/> und auf: http://www.60jahre-svp.org/smarteredit/documents/downloads/das_autonomiestatut.pdf.

Art geführt, wenn man einmal vom Konflikt um die Schaffung des Kantons Jura absieht.⁴⁷

Die Schweiz räumt zudem den Bürgern weitgehende Rechte in der Mitgestaltung der Verfassungen ein. Während das Autonomiestatut als Teil der italienischen Verfassung nicht mit direktdemokratischen Verfahren abgeändert werden kann, haben die Schweizer Bürger jederzeit das Recht, per Verfassungsinitiative sowohl die Kantonsverfassungen als auch die Bundesverfassung zu ändern. Zudem besteht in der Schweiz eine bloß rudimentäre Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Bundesgericht hat immer noch keine Kompetenzen, Verfassungsinitiativen auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten zu prüfen. Ansonsten wäre es auch aufgrund der Unvereinbarkeit mit der EMRK nicht zur Minarettinitiative und einer entsprechenden Abstimmung gekommen. Die einzige Kontrollinstanz bildet das Parlament. Vom Volk beschlossene Verfassungsbestimmungen, die internationalem Recht widersprechen, werden in der Schweiz üblicherweise in einem Gesetzgebungsverfahren zurecht gebogen, damit sie nicht der EMRK widersprechen. Allgemein, so *Kirchgässner*, kann „Gefahr für den Bestand der Grundrechte überall bestehen [...]: in direkten wie in rein repräsentativen Demokratien, und [...] sie kann sowohl vom Volk als auch vom Parlament ausgehen [...]: Keiner dieser beiden politischen Handlungsträger ist dagegen völlig immun.“⁴⁸ In der Schweiz wehrt man sich gegen eine zu strenge Einschränkung der Souveränität der Bürger in der Ausübung direktdemokratischer Entscheidungsrechte. Art. 70 der Bundesverfassung, der die Kantone zur Wahrung der Interessen der Sprachminderheiten verpflichtet, könnte als solche Grenze gelten.⁴⁹

In Südtirol besteht dagegen eine doppelte Schranke: Erstens prüft eine Richterkommission die eingereichten Volksinitiativen auf Zulässigkeit gemäß Auto-

47 Vgl. *The Initiative & Referendum Institute Europe*, Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond, 2008 edition, 2009, Fact Sheets, S. 113-191.

48 *Kirchgässner*, Direkte Demokratie (Fn. 1), S. 84 f.

49 Paul Tiefenbach meint dazu: „Der beste Schutz für Minderheiten ist eine Zivilgesellschaft, die gewohnt ist, sachlich und nicht vorurteilsgeleitet zu entscheiden. Eine solche Zivilgesellschaft wird auch durch Volksentscheide gefördert, sofern das Verfahren beiden Seiten gerecht wird. Es muss lang genug dauern, sodass nicht nur die Betreiber, sondern auch die Gegner einer Volksinitiative ihre Argumente vorbringen können. Durch die Dauer des Verfahrens findet eine Beruhigung und Versachlichung der Diskussion statt. Die Möglichkeiten, öffentlich in Erscheinung zu treten, müssen fair sein. Es darf nicht eine Seite durch hohen Geld- und Medieneinsatz extrem dominieren.“ (ders., Gefährden Volksentscheide Minderheiten?, in: *Mehr Demokratie e.V.*, Positionen zur direkten Demokratie, 2008, S. 4, unter: <http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/positionen/pos02.pdf>).

nomiestatut und Staatsverfassung; zweitens hat die Zentralregierung das Recht, ein durch Volksabstimmung zustande gekommenes Landesgesetz vor dem Verfassungsgerichtshof anzufechten. Volksinitiativen, die offenkundig gegen diese Rechtsgrundlagen verstoßen, können somit entweder nicht zugelassen oder nachträglich gekippt werden.

Andererseits besteht sowohl in der Schweiz als auch in den drei mehrsprachigen alpinen Regionen Italiens ein bestimmter gesetzlicher Spielraum in vielen Politikbereichen, wobei zwar keine Grundrechte verletzt, aber ethnolinguistische Interessen berührt werden. Die angesprochenen Beispiele aus der Schweiz (Vertretung in der Kantonalregierung, Sprachenunterricht in den öffentlichen Schulen, Förderung von Sprachinstitutionen, Wahlrecht) haben gezeigt, dass Fragen der ethnolinguistischen Identität intensiv gespürt werden und zu Verstimmung oder gar Spannungen zwischen den Sprachgruppen führen können. Für Angehörige einer solchen Minderheit in Wallis oder in Südtirol macht es einen Unterschied, ob über ein Großprojekt abgestimmt wird oder über den Ausbau des Zweitsprachenunterrichts oder die Regelung der Ortsnamengebung. Kritiker der direkten Demokratie würden solche Fragen gar von vornherein von Volksabstimmungen ausschließen und der konkordanzdemokratischen Mediation auf Ebene der repräsentativen Politik überantworten. Dabei muss im Blickfeld bleiben, dass: „Wie die Schweizer Erfahrung zeigt, führt die Anwendung von direkt-demokratischen Elementen in ein System repräsentativer Demokratie nicht zu einem völlig neuen System, das eine Reihe unkontrollierbarer Risiken heraufbeschwören würde, sondern zu einem System, das den Bürgern neue Chancen der Beteiligung und Mitentscheidung eröffnet, ohne die Eliten ihrer Schlüsselrolle im politischen System zu entheben.“⁵⁰

Über 90% aller für ein bestätigendes Referendum in Frage kommenden Beschlüsse der Südtiroler Landesregierung betreffen keine ethnolinguistisch sensiblen Bereiche. Auch in der Schweiz bilden Sprachenrechte betreffende Sachfragen in den zweisprachigen Kantonen die absolute Ausnahme. Es geht also darum, ein grundlegendes Bürgerrecht auch in mehrsprachigen Regionen möglichst bürgerfreundlich zu regeln (ohne Beteiligungsquorum), um es für den Normalfall der Anwendung zu erhalten und für den Sonderfall der ethnisch sensiblen Bereiche gesondert Vorkehrungen zu treffen. Auf der Bundesebene der Schweiz geht ein derartiger Schutz auch vom Erfordernis des doppelten Mehrs aus, das vor allem die Interessen der bevölkerungsmäßig kleineren Kantone gemäß

50 Übersetzung des Verf. nach *H. Kriesi*, Direct Democratic Choice: The Swiss Experience, Lanham 2004, S. 228.

Föderalprinzip schützt. Auf Kantonsebene gibt es keine Regeln zum doppelten Mehr, auch weil das Territorialitätsprinzip zur Anwendung kommt. In Südtirol hingegen gibt es kein Territorialitätsprinzip, doch lässt sich eine derartige Schutzklausel, wie sie von der *Initiative* vorgeschlagen wird, vom Autonomiestatut ableiten. Die neue von der *Initiative* entwickelte Regel der sprachgruppenbezogenen doppelten oder mehrfachen Abstimmungsmehrheit ist dazu angetan, einen solchen Schutz zu entfalten. Dabei wird aus praktischen Gründen auf die Siedlungsschwerpunkte der drei offiziellen Sprachgruppen Bezug genommen. Wird in solchen Fragen das doppelte oder mehrfache Mehr nicht erreicht, scheitert eine Volksabstimmung. Doch die Kennzeichnung einer Sachfrage als „ethnolinguistisch sensibel“ darf nicht überdehnt oder willkürlich ausgelegt werden. Es muss sich in der Anwendung weisen, ob diese Art von Vorkehrung dann beide Anliegen unter einen Hut bringt: die direktdemokratischen Mitentscheidungsrechte gut zu regeln, ohne den „ethnischen Hausfrieden“ zu gefährden.