

Bericht zum Landesgesetzentwurf

Direkte Demokratie, Partizipation und politische Bildung

erarbeitet von den Landtagsabgeordneten Dr.ⁱⁿ Magdalena Amhof, Dr.ⁱⁿ Brigitte Foppa und Dr. Josef Noggler und als Antrag auf Volksbegehren im Landtag im Auftrag der folgenden 36 Organisationen eingebracht: *AGB/CGIL, AGO, ALU, ASGB, Umwelt und Gesundheit, attac-Südtirol/alto adige, AVS, Baubiologie, BAA, DfNUs, Gemeinwohl-Ökonomie, GS, Heimatpflegeverband, Heimat Brixen/ Bressanone/ Persenon, Hollawint, KVW, Lia per natura y usances, Movimento Giovani Bolzanini, Naturtreff Eisvogel, OEW, Politis, PPP, SGB/CISL, sh/asus, Südtiroler Schützenbund, Umweltbund/Legambiente Bozen, Umweltgruppen Bozen, Eppan, Kaltern, Olang, Salurn, Umweltschutzgruppe Ulten, Umweltschutzgruppe Vinschgau, VZS/CTCU, VKE, Fondazione Ilse Waldthaler Stiftung*

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Unbestreitbar hat in den letzten Jahren der Wunsch nach mehr Beteiligung an den politischen Entscheidungen auch in unserem Land zugenommen. Er artikulierte sich insbesondere in mehreren Gesetzentwürfen zur direkten Demokratie, zeigte sich aber auch in der steigenden Anzahl von Volksabstimmungen auf Landes- wie Gemeindeebene und an der regen Beteiligung und den breiten Diskussionen im Vorfeld.

Die gesetzliche Grundlage für die direkte Demokratie in Südtirol bietet bisher das Landesgesetz vom 18.11.2005, Nr. 11. Dieses Gesetz wird allgemein anerkannt, weil es erstmals Landesvolksabstimmungen und –initiativen ermöglichte. In den vergangenen Jahren wurden immer wieder Forderungen laut, das Gesetz zu überarbeiten. Die Grundlage dieser Forderungen waren neue, gesellschaftlich gewachsene Bedürfnisse wie jene nach neuen Beteiligungsverfahren, nach einer Regelung der Information im Vorfeld von Abstimmungen, nach Abmilderung der Zugangshürden, der Senkung des Beteiligungsquorums, Ausweitung der Instrumente der direkten Demokratie und der Notwendigkeit von Support in der Meinungsbildung und –vorbereitung.

Da in der Vergangenheit mehrere Versuche der Neuregelung der gesamten Materie fehlgeschlagen waren, einigte man sich zu Beginn der XV. Legislaturperiode im Ersten Gesetzgebungsausschuss auf einen neuen Anlauf und einen neuen Ansatz, nämlich auf das Verfassen eines Gesetzentwurfs auf-

Relazione sul disegno di legge provinciale

Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica

elaborato dai consiglieri provinciali dott.ssa Magdalena Amhof, dott.ssa Brigitte Foppa e dott. Josef Noggler e presentato in forma di richiesta di iniziativa popolare per conto delle seguenti 36 organizzazioni: *AGO, ALU, ASGB, Associazione Ambientalesalute, attac-Südtirol/alto adige, AVS, Baubiologie, BAA, CISL/ SGB, CGIL/ AGB, DfNUs, Economia del bene comune, GS, Heimatpflegeverband, Heimat Brixen/ Bressanone/ Persenon, Hollawint, KVW, Lia per natura y usances, Movimento Giovani Bolzanini, Naturtreff Eisvogel, OEW, Politis, PPP, sh/asus, Südtiroler Schützenbund, Legambiente/ Umweltbund Bolzano, gruppi ambientalisti Bolzano, Appiano, Caldaro, Salurno, Valdaora, Gruppo ambientalista Val D'Ultimo, Gruppo ambientalista Val Venosta, VZS/CTCU, VKE, Fondazione Ilse Waldthaler Stiftung*

Gentili consigliere e consiglieri,

indiscutibilmente anche nella nostra provincia negli ultimi anni è aumentato il desiderio di una maggiore partecipazione alle decisioni politiche. Esso si è articolato in particolare nella presentazione di diversi disegni di legge sulla democrazia diretta, ma si è potuto osservare anche nel crescente numero di consultazioni popolari a livello provinciale e comunale così come nella forte partecipazione e nelle ampie discussioni durante le fasi preparatorie.

La base giuridica per la democrazia diretta in provincia di Bolzano è stata finora costituita dalla legge provinciale del 18/11/2005, n. 11. Questa legge gode di ampio consenso, poiché per prima ha permesso di svolgere consultazioni e iniziative popolari a livello provinciale. Negli ultimi anni, vi sono state ripetute richieste di una revisione di tale legge. Alla base di queste richieste vi sono delle nuove esigenze emerse in seno alla società, quali la richiesta di nuove procedure di partecipazione, di regolamentare le informazioni nella fase precedente i referendum, di attenuare le barriere alla partecipazione, di abbassare il quorum, di ampliare gli strumenti della democrazia diretta e di supportare adeguatamente la formazione dell'opinione pubblica.

Poiché diversi tentativi di revisione della materia in passato erano falliti, la prima commissione legislativa all'inizio della XV legislatura ha convenuto di darvi un nuovo impulso con la redazione di un disegno di legge predisposto tramite un processo partecipato.

grund eines Beteiligungsverfahrens.

In der Sitzung des Ausschusses vom 10.6.2014 wurde eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Planes zur Abwicklung dieses Verfahrens eingesetzt. Sie bestand aus den Abgeordneten Magdalena Amhof und Brigitte Foppa, welche in der Folge in offenen Veranstaltungen in allen Bezirken mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern in Dialog traten. Die Ergebnisse dieser Veranstaltungen wurden von einem Moderatorenteam gesammelt und dienten als Ausgangspunkt für den zweiten Teil des Verfahrens. In dieser zweiten Phase fanden sich mehrmals sämtliche Vereine und Einzelpersonen, die dies wünschten, zu Workshops zusammen und erarbeiteten die Detailanforderungen an das neue Gesetz. Diese waren durchaus oft widersprüchlich oder inhaltlich auch diametral entgegengesetzt und spiegelten entsprechend die unterschiedlichen Interessen wider. Die Ergebnisse wurden wiederum von den Moderatorinnen und Moderatoren gebündelt und dem Gesetzgebungsausschuss und der Öffentlichkeit vorgestellt.

In der Sitzung des Gesetzgebungsausschusses vom 10.09.2015 nahmen die Mitglieder den bisherigen Verlauf zur Kenntnis und es begann der eigentliche Gesetzschreibungsprozess. Für ihn meldeten sich 5 Abgeordnete (Amhof, Noggler, Foppa, Mair, Atz Tammerle), die mit der Ausarbeitung des Entwurfs begannen. Ulli Mair und Myriam Atz Tammerle verließen die Arbeitsgruppe nach den ersten Treffen. Nachdem noch einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie Vertretungen von Vereinen angehört worden waren, die dies gewünscht hatten bzw. nach diversen Aussprachen mit Expertinnen und Experten und Zuständigen, waren im Winter 2015/2016 die Grundlinien des Gesetzentwurfs definiert. Sie wurden von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe in öffentlichen Veranstaltungen in sämtlichen Bezirken und im Gesetzgebungsausschuss vorgestellt. In einer öffentlichen Tagung am 26.05.2016 wurden noch einige Einzelaspekte mit Fachleuten von anderen Regionen Europas und Italiens vertieft. Am 26. September 2016 wurde der Gesetzentwurf von der Arbeitsgruppe fertig gestellt, der Auftrag versteht sich somit als beendet.

Der vorliegende Gesetzentwurf ist auf dem beschriebenen Wege entstanden und in seiner Gesamtheit ein Versuch der Vermittlung: zwischen den divergierenden Erwartungen der unterschiedlichen Teile der Gesellschaft, zwischen jenen der Politik und der Bürgerinnen und Bürgern und schließlich auch zwischen jenen der politischen Mehrheit und der Minderheit. Er ist somit Ausdruck und Spiegel dieser

Per lo svolgimento di tale processo, la commissione nella sua seduta del 10/6/2014 ha incaricato un gruppo di lavoro della redazione di un piano. Del gruppo hanno fatto parte le consigliere Magdalena Amhof e Brigitte Foppa, le quali tramite iniziative pubbliche svolte in tutti i comprensori hanno avviato un dialogo con tutte le cittadine e i cittadini interessati. I risultati di tali iniziative pubbliche sono successivamente stati raccolti da un team di moderatori e hanno costituito la base della seconda parte del processo. Nella seconda fase, diverse associazioni e le singole persone che lo desideravano si sono riunite per degli workshop e hanno elaborato richieste dettagliate per la nuova legge. Queste ultime sono state spesso contraddittorie o diametralmente opposte nei contenuti, riflettendo così i diversi interessi in causa. I risultati sono stati nuovamente riassunti dalle moderatrici e dai moderatori, e presentati alla commissione legislativa e all'opinione pubblica.

Nella seduta di commissione del 10/9/2015, i suoi stessi componenti hanno potuto prendere atto di quanto sino ad allora svolto, e si è così avviata l'effettiva redazione della legge, per la quale si sono offerti 5 consiglieri (Amhof, Noggler, Foppa, Mair, Atz Tammerle) che hanno iniziato ad elaborare una bozza. Dopo i primi incontri, Ulli Mair e Myriam Atz Tammerle hanno lasciato il gruppo di lavoro. Dopo un'ulteriore consultazione delle cittadine e dei cittadini nonché delle rappresentanze dell'associazionismo che lo avevano richiesto e dopo diversi confronti con esperte/i e soggetti competenti, nell'inverno del 2015/2016 gli elementi di base del disegno di legge erano definiti. Sono stati così presentati dai componenti del gruppo di lavoro pubblicamente in tutti i comprensori nonché alla commissione legislativa. In occasione di un convegno pubblico tenuto il 26/05/2016 si sono ulteriormente approfonditi alcuni singoli aspetti con esperti provenienti da altre regioni europee e italiane. Il 26 settembre 2016 il disegno di legge elaborato dal gruppo di lavoro era pronto, e con ciò l'incarico era terminato.

Il presente disegno di legge è stato predisposto nel modo descritto e rappresenta nel suo complesso un tentativo di mediazione: tra le diverse aspettative delle varie componenti della società, tra quelle della politica e della popolazione nonché tra quelle della maggioranza e della minoranza politica. In quanto tale, esprime quindi e riflette questa molteplicità di interessi ed è probabilmente la dimostrazione del

Vielfalt und zugleich ein möglicher Beweis, dass demokratische Innovation denk- und machbar ist.

Das Gesetz besteht aus sechs Abschnitten, die die Materie der direkten und der partizipativen Demokratie sowie der unterstützenden und begleitenden Maßnahmen in inhaltliche Teilpakete gliedert, wobei von der Verständnislogik der Lesenden und Anwendenden ausgegangen wurde.

Der **Abschnitt I** klärt die Zielsetzungen des Gesetzes und die Begriffsdefinitionen, wie sie im Laufe des Gesetzes verwendet werden. Im Artikel 2 sind die einzelnen Instrumente der direkten Demokratie mit ihren wichtigsten Eigenschaften erklärt, ebenso wie die grundlegenden Bedingungen, an die die Anwendung im Sinne des vorliegenden Entwurfs gebunden ist. Auch wird der Bürgerrat und das Büro für politische Bildung und Bürgerbeteiligung kurz beschrieben.

Abschnitt II regelt und beschreibt die Instrumente der direkten Demokratie. Für die Einleitung von direkt demokratischen Entscheidungsprozessen müssen 8.000 Unterschriften gesammelt werden. Neben den inhaltlichen Schranken definiert dieser Abschnitt auch die Überprüfung dieser Schranken und die dementsprechende Zulassung von Fragestellungen durch eine Richterkommission. Deren Zusammensetzung wird in Artikel 7 aufgezeigt. Für die Anberaumung von Volksabstimmungen wurden Zeitfenster definiert und Fristen eingefügt. Alle Volksbefragungen, ausgenommen der beratenden, sind mit Erreichen eines 25 %igen Beteiligungsquorums gültig. Neu sind 2 Instrumente direkter Demokratie: das bestätigende Referendum zu Landesgesetzen und die beratende Volksabstimmung zu Beschlüssen der Landesregierung (Artikel 13 und 14).

Der gesamte Ablauf für die Einleitung und Durchführung von Volksbegehren ist in **Abschnitt III** erklärt und definiert.

Erstmals gesetzlich festgelegt wird das partizipative Instrument des Bürgerrates in **Abschnitt IV**. Der Bürgerrat ist ein dreistufiger Prozess und dient der Beratung und Entscheidungsfindung. Artikel 21 definiert die Einleitung des Prozesses und in Artikel 22 wird die Zusammensetzung festgelegt. Begleitet wird der Bürgerrat vom Büro für politische Bildung und Bürgerbeteiligung.

Der **Abschnitt V** regelt die Bereiche der politischen

fatto che si possono concepire e realizzare innovazioni democratiche.

La legge è suddivisa in sei capi che articolano in segmenti tematici le materie della democrazia diretta e partecipativa nonché le misure di sostegno e quelle accompagnatorie, in un'ottica che agevoli la comprensione di chi legge e deve applicare le norme.

Il **capo I** chiarisce le finalità e le definizioni della legge. L'articolo 2 descrive i singoli strumenti della democrazia diretta e le loro principali caratteristiche, così come le principali condizioni per la loro applicazione secondo la presente proposta. Vengono altresì brevemente descritti il Consiglio delle cittadine e dei cittadini e l'ufficio per la formazione politica e la partecipazione.

Il **capo II** regola e descrive gli strumenti della democrazia diretta. Per l'avvio di processi decisionali di democrazia diretta devono essere raccolte 8.000 firme. Accanto ai requisiti contenutistici, questo capo disciplina anche la verifica di tali requisiti e l'ammissibilità dei relativi quesiti da parte di una Commissione di giudici, la cui composizione è normata dall'articolo 7. Vengono definiti gli archi temporali e le scadenze per l'indizione dei referendum. Tutti i referendum tranne quelli consultivi sono validi con un quorum del 25%. Vengono introdotti due nuovi strumenti per la democrazia diretta: il referendum confermativo su leggi provinciali e il referendum consultivo su delibere della Giunta provinciale (articoli 13 e 14).

La procedura completa per l'avvio e lo svolgimento dei referendum è spiegato e definito dal **capo III**.

Lo strumento partecipativo del Consiglio delle cittadine e dei cittadini, introdotto per la prima volta per legge, è disciplinato dal **capo IV**. Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini è articolato in tre fasi ed è un processo con compiti consultivi e di supporto al processo decisionale. L'articolo 21 definisce l'avvio del processo e l'articolo 22 la composizione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini, che è affiancato dall'ufficio per la formazione politica e la partecipazione.

Il **capo V** regola i settori della formazione politica e

Bildung, der Information über Volksabstimmungen und den möglichst chancengerechten Zugang zu den Medien im Vorfeld von Abstimmungen. Artikel 27 beschreibt das einzurichtende Büro für politische Bildung und Bürgerbeteiligung, dessen Aufgaben und Funktionsweise. Insbesondere wird auf die Unabhängigkeit des Büros zu achten sein, indem ein Verwaltungsrat, bestehend aus allen Landtagsfraktionen eingerichtet wird. Daneben soll ein wissenschaftlicher Beirat die Tätigkeit des Büros überwachen. Die Einrichtung dieses Büros ergibt sich aus der Notwendigkeit, partizipative Prozesse dauerhaft und wirkungsvoll von einer unabhängigen und professionell arbeitenden Stelle zu begleiten.

Artikel 27 beschreibt die Anforderungen an die Informationstätigkeit des Büros für politische Bildung und Bürgerbeteiligung, das in Vernetzung zu anderen Bildungsträgern agieren soll. Weitere Maßnahmen zur politischen Bildung sind weiterhin über die bisher tätigen Förderkanäle des Landes möglich.

Artikel 28 regelt die Zusendung einer Informationsbroschüre an alle Haushalte im Vorfeld der Abstimmungen. Dafür zeichnet das Büro für politische Bildung und Bürgerbeteiligung verantwortlich, welches entsprechend ausgewogen zusammengesetzte Redaktionsteams einberuft.

In Artikel 29 wird festgelegt, dass die Ausgaben für Abstimmungen dem Präsidium gemeldet werden müssen bzw. von Bürgerinnen und Bürger, welche auf bestimmte Werbemaßnahmen aufmerksam werden, gemeldet werden können. Die Ausgaben werden auf der Website des Landtages veröffentlicht.

Artikel 30 bekräftigt und verstärkt die Rolle des Beirats für Kommunikation in der Überwachung der Gleichbehandlung in den Medien während der Wahlperioden.

Abschnitt VI enthält die Schlussbestimmungen: Die Aufhebung des bestehenden Landesgesetzes zu den Volksabstimmungen (Artikel 31), die Rückvergütung an die Promotoren im Ausmaß von 1 Euro pro gültiger Unterschrift (Artikel 32), die Finanzbestimmungen für die Abhaltung von Volksabstimmungen bzw. Bürgerräte und die Deckung der Ausgaben (Artikel 33).

Der zuständige Gesetzgebungsausschuss soll verpflichtet werden, wenigstens einmal in jeder Legislaturperiode den genehmigten Gesetzestext neuerlich zu überarbeiten.

dell'informazione prima che si svolga un referendum nonché un accesso ai mezzi d'informazione il più equo possibile. L'articolo 27 descrive l'ufficio per la formazione politica e la partecipazione, i suoi compiti e il suo funzionamento. L'indipendenza di tale ufficio sarà controllata da un consiglio di amministrazione composto da un/a componente di ciascun gruppo consiliare. L'attività dell'ufficio sarà sorvegliata da un comitato scientifico. L'introduzione di tale ufficio si rende necessaria per far accompagnare i processi partecipativi in modo permanente ed efficace da un'entità indipendente e professionale.

L'articolo 27 descrive le caratteristiche dell'attività informativa dell'ufficio per la formazione politica e la partecipazione, che deve agire in rete con altri enti di formazione. Ulteriori misure per la formazione politica potranno continuare a essere incentivate dalla Provincia come in precedenza.

L'articolo 28 disciplina l'invio a tutte le famiglie di un opuscolo informativo prima che si tenga un referendum, opuscolo per il quale è responsabile l'ufficio per la formazione politica e la partecipazione, che all'uopo convoca dei team editoriali composti in modo equilibrato.

L'articolo 29 prevede che le spese per i referendum vadano comunicate all'Ufficio di presidenza ovvero che possano essere comunicate da cittadine e cittadini che vengano a conoscenza di determinate iniziative di propaganda. Le relative spese sono pubblicate sulla pagina web del Consiglio provinciale.

L'articolo 30 conferma e rafforza il ruolo del Comitato per le comunicazioni per quanto riguarda la parità di trattamento nei media nei periodi preelettorali.

Il **capo VI** contiene le disposizioni finali: l'abrogazione dell'attuale legge provinciale in materia referendaria (articolo 31), il rimborso ai promotori nella misura di 1 euro per ogni firma valida (articolo 32), le norme finanziarie per lo svolgimento di referendum ovvero per il Consiglio delle cittadine e dei cittadini e la copertura finanziaria (articolo 33).

La commissione legislativa competente deve essere obbligata alla revisione del testo di legge approvato almeno una volta per ogni legislatura.