

Die Südtirol-Autonomie vervollständigen: aber wie?

Von Thomas Benedikter

1. Die Paket-Autonomie: kein Ende der Geschichte

Nach 40 Jahren Paketautonomie ist die Bilanz "durchwachsen". Südtirols Autonomieregelung hat mehrere Entwicklungsphasen hinter sich: nach dem Fehlstart mit dem Statut von 1948 akzeptierte die SVP Ende 1969 in Vertretung der deutschen und ladinischen Minderheit das Paket als Kompromiss mit Rom. Von 1972 bis 1992 erstreckte sich die Phase der Umsetzung, nach der Streitbeilegungserklärung 1992 kam es zur kontinuierlichen Nachbesserung in einigen Politikfeldern (Energie, Lehrpersonal, Staatsstraßen und einiges mehr). Eine größere Reform der Statuten aller Regionen und Provinzen mit Sonderstatut, mit der Umkehrung der hierarchischen Ordnung zwischen Regionalrat und den Landtagen und mit einigen Verbesserungen für die Ladinier, gelang 2001. In den nachfolgenden Jahren unter Berlusconi-Regierungen kam es im Wesentlichen zu einem Stillstand im Ausbau der Autonomie. Unter dem wachsenden Druck der deutschen Oppositionsparteien mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung auf "Selbstbestimmung mit Rückgliederung an Österreich" und "Freistaat Südtirol" ist im September 2011 die SVP mit dem Ziel der "Vollautonomie" auf den Plan getreten, wobei darunter eine Territorialautonomie mit Übertragung fast aller Kompetenzen an das Land mit Ausnahme der Geld- und Währungspolitik, der Außen- und Verteidigungspolitik und der Justiz verstanden wird (vgl. www.svpartei.org).

Abgesehen von diesen von Parteien formulierten Zielvorstellungen, kann man davon ausgehen, dass die Paket-Autonomie eine für die damaligen Kräfteverhältnisse und Interessenkonstellation brauchbare Kompromisslösung war, die der gesamten Bevölkerung Südtirols - einschließlich weiterer Zugeständnisse in der jetzt 40jährigen Umsetzung in den meisten Bereichen - zum Vorteil gereicht hat. Die Autonomie garantiert eine weitreichende, aber doch begrenzte politische Eigenständigkeit und erheblichen Spielraum in der Gestaltung sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen Entwicklung des Landes.

Auf der anderen Seite ist die Autonomie immer wieder bei gewichtigen Fragen und Detailproblemen der Verwaltung auf Grenzen gestoßen, die nicht absolut zu setzen sind. In verschiedenen Politikfeldern ist in den 20 Jahren seit der Streitbeilegungserklärung erkennbar geworden, dass die autonomen Regulierungskompetenzen erweitert werden können und müssen, wenn die Territorialautonomie optimiert werden soll. Innerhalb der Souveränität des Regionalstaats Italien besteht noch beträchtlicher Spielraum zur Vervollständigung der Regionalautonomien, und auf dem Hintergrund der Weiterentwicklung dieses Staats zu einem Föderalstaat kann die Paket-

Autonomie sicher nicht als "Ende der Geschichte" betrachtet werden. Auch in anderen Regionen, wie z.B. Sardinien, ist man aktiv und von der Basis her bemüht, die Autonomie auszubauen und zu optimieren.

Autonomiestatute sind wie Verfassungen abänderbar und müssen neuen Entwicklungen in Staat und Gesellschaft angepasst werden. Wie andere autonome Regionen in Europa (Åland-Inseln 1991, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens 2001 und 2005, Katalonien 2006, Grönland 2009, Ausbau der Autonomie Schottlands im Gange), kann auch Südtirol grundsätzlich den Anspruch stellen, dass seine Autonomie sozusagen runderneuert wird, zum Wohl all seiner Bewohner. Eine Vervollständigung der Südtirol-Autonomie kann sich aber nicht in der Übertragung fast aller primären Kompetenzen erschöpfen, sondern muss auch in der Regelung des Verhältnisses zwischen den Sprachgruppen nach vorne blicken und in der inneren demokratischen Verfassung des Landes für mehr Demokratie und - sozusagen - "innere Autonomie" sorgen.

Somit stellt sich über das hehre, und quer durch die Sprachgruppen konsensfähige politische Projekt der Autonomievervollständigung hinaus, die Frage: worin bestehen im Einzelnen die Möglichkeiten der Weiterentwicklung dieser Autonomie? Worin haben sich in den ersten 40 Jahren der Paket-Autonomie Defizite aufgetan? Welche Lücken waren von vornherein im Autonomiestatut von 1972 vorhanden? Welche Kompetenzaufteilungen waren immer wieder strittig? Wie soll das erreicht werden? Wie weit könnte, im Vergleich mit theoretischen Referenzmodellen von Territorialautonomie und ausgehend von den historischen Erfahrungen, die Südtiroler Autonomie reichen? Mit welchen Methoden sollen die Reformen der Autonomie erarbeitet und von den souveränen Bürger erörtert und mitbestimmt werden? Schließlich: welche politischen Oberzielen und Ansprüchen seitens der Bürger aller Sprachgruppen sollte Autonomie genügen, um friedlichen Interessenausgleich und gemeinschaftliche Selbstregierung zu sorgen?

Diesen und ähnlichen Fragen soll ein Forschungsprojekt nachspüren, das unabhängig von jeder parteipolitischen Steuerung auf neuen Wegen der Beteiligung der Bürger zu einem öffentlich nutzbaren Resultat der Politikberatung und Bewusstseinsbildung für alle interessierten Bürger/innen dieses Landes führen soll.

2. Was kann an der heutigen Autonomie verbessert werden?

Dieser kurze Aufriss soll keinesfalls inhaltlich vorwegnehmen, was im vorgeschlagenen Studienkreis und offenen Dialogprozess erarbeitet und erörtert werden soll, sondern nur eine grobe Vorstellung davon liefern, in welche Richtung der potenzielle Ausbau der Südtirol-Autonomie gehen kann. Oft wird in politischen Kreisen abseits der SVP und der deutschen Oppositionsparteien

davon ausgegangen, dass es an dieser Autonomie nicht viel zu verbessern gibt, mit Ausnahme von Maßnahmen zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen den Sprachgruppen. Letzteres bildet einen Teil davon, ist bei weitem nicht alles, geht es doch bei jeder Autonomie um einen optimalen Umfang der demokratischen Selbstgestaltung der Lebensverhältnisse innerhalb der Region, m.a.W. innere Selbstbestimmung der freien Bürger eines regionalen Gemeinwesens im Rahmen der Landes- und Staatsverfassung. Die Erweiterung der autonomen Regulierungskompetenzen und der demokratischen Kontrolle der politischen Herrschaft ist somit Oberziel einer solchen Reform.

Tatsächlich weist der Umfang der heutigen autonomen Zuständigkeiten noch zahlreiche Lücken auf. Vergleicht man die Südtiroler Autonomie mit anderen in Europa und anderen Kontinenten bestehenden Regionalautonomien, treten verschiedene Aspekte zu Tage, die im Sinne der eigenständigen Entscheidungsbefugnis des Landes Südtirol vor Ort besser geregelt werden können.¹ Natürlich ist jede Autonomieregelung auf den konkreten historischen Fall zugeschnitten worden und manche, anderswo geltende Regelungen sind in Südtirol weder erwünscht noch sinnvoll. Im Folgenden nur einige Möglichkeiten:

- Umformung der Autonomen Provinz Bozen in eine eigenständige „Autonome Region Südtirol“, auf derselben Ebene mit einer „Autonomen Region Trentino“. Ersetzung des Regionalrats durch ein gemeinsames Organ ohne Rechtsetzungsbefugnisse und der Regionalregierung durch einen paritätischen Koordinierungsausschuss, und der Regionalverwaltung durch die jeweilige Landesverwaltung. Dadurch Einsparung von Ressourcen, die den beiden autonomen Ländern zugute kommen würden.
- Ausdehnung der autonomen Kompetenzen der beiden Länder auf die Judikative durch Übernahme der Verwaltung der Gerichtsämter, eventuell erweiterte Kompetenzen bei der Besetzung der Stellen in der Gerichtsbarkeit.
- Übertragung der Zuständigkeit für die Steuereinhebung an das Land: dadurch Steigerung der Effizienz der Steuereinhebung und bessere Bekämpfung der Steuerhinterziehung, Einnahmensteigerung für den Landeshaushalt.
- Auch weitere staatliche Agenturen, wie z.B. in der Domänenverwaltung und in der Sozialversicherung könnten vom Land übernommen werden.
- Übernahme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch das Land bei Sicherstellung der absoluten inhaltlichen und personellen Unabhängigkeit und Autonomie der Sendeanstalt.
- Übernahme der staatlichen Polizei in autonome Zuständigkeit und Schaffung einer Landespolizei. Dadurch Verbesserung der Zweisprachigkeit und bessere Abstimmung auf

¹ Einen analytischen Vergleich der Autonomieregelungen weltweit bietet der Autor in seinem Buch *Autonomien der Welt – Eine Einführung in die Regionalautonomien der Welt mit vergleichender Analyse*, ATHESIA, Bozen 2007. Die Neufassung "Moderne Autonomiesysteme", erschienen am 29.2.2012, ist im Internet abrufbar.

die lokalen Bedürfnisse.

- Ausbau der autonomen Befugnisse im Bereich des Eigentums an Immobilien (Grundverkehrsrecht in Einklang mit den EU-Bestimmungen) zur Verhinderung des überzogenen Veräußerung von Grund und Boden an nicht in der Provinz ansässige Personen. Dadurch Eindämmung des Zweitwohnungs- und Ferienwohnungsbaus.
- Ausbau der Befugnis des Landes, selbst Steuern einzuführen und zu regeln (Steuerhoheit), basierend auf einem solidarischeren Finanzierungssystem der Autonomie nach Maßgabe des gesamtstaatlichen Steuerföderalismus.
- Übertragung der Verwaltung und Regelung der Post.
- Der ethnische Proporz im öffentlichen Dienst könnte zumindest in den gehobenen Laufbahnen im europäischen Sinne bzw. im Sinne einer Territorialautonomie angepasst werden: die Beherrschung der Amtssprachen soll neben der fachlichen Qualifikation wie bei der Aufnahme in die Verwaltung der EU zum zentralen Element des Zugangs zum öffentlichen Dienst werden statt der Sprachgruppen-Zugehörigkeitserklärung. Dies erfordert die Einführung von zwei- oder mehrsprachige Wettbewerben und mehrjährige Ansässigkeit in Südtirol als Zugangsvoraussetzung (in Einklang mit dem EU-Recht). Doch ist die Schutzfunktion des Proporz für die numerischen Minderheiten im Land und im territorialen Sinne, also gegenüber Mitbewerbern aus der gesamten EU zu berücksichtigen.
- Stärkung der regionalen Kompetenz in der Ausländerbeschäftigung, was nicht separat für eine einzelne autonome Provinz oder Region erfolgen kann, sondern im Rahmen des Ausbaus der Mitentscheidungsrechte aller Regionen im Rahmen der noch zu schaffenden Regionenkammer (Senat der Regionen). Alle Regionen und autonomen Provinzen sollen in der Festlegung und regionalen Verteilung der Quoten der jährlichen Arbeitsgenehmigungen in Abstimmung mit der staatlichen Migrationspolitik mitentscheiden können.
- Derzeit ist die Toponomastik zwar Landeskompetenz, doch mit der Auflage zur durchgehenden Zweinamigkeit. Diese Kompetenz sollte zur primären Kompetenz ausgebaut werden, um die Übernahme von VN-Regeln für die Ortsnamengebung zu ermöglichen ohne Verpflichtung, den gesamten Korpus der Tolomeischen Namen beizubehalten.
- Primäre Kompetenz im Bildungswesen und Stärkung der Schulautonomie der drei Sprachgruppen im Wege der Abänderung des Art.19, zur Ermöglichung des Ausbaus des Anteils des Unterrichts in der jeweils anderen Landessprache.
- Gewährung der primären Gesetzgebungskompetenz im Gesundheitswesen.
- Stärkung der regionalen Tarifhoheit: Rechte und Pflichten der Sozialparteien, regionale Zusatzabkommen und Kollektivverträge anzuschließen, einschließlich der Möglichkeit der Einführung eines Mindestlohns in Südtirol.

- Ersetzung des Regierungskommissariats durch eine “Ständige Vertretung Roms in Südtirol” mit bescheideneren Kompetenzen.
- Stärkung der konkordanzdemokratischen Entscheidungsmechanismen innerhalb der Institutionen des Landes und der Gemeinden, z.B. durch die Pflicht, Vertreter/innen jener Parteien im Landtag in die Landregierung aufzunehmen, die relativ am meisten Abgeordnete stellen, jedoch unter der Voraussetzung, dass diese der Autonomie und dem Südtiroler “Verfassungskonsens” zustimmen.
- Bei Abschaffung der Region müsste auf dem Wege freier, demokratischer Verfahren den ladinischen Gemeinden des Trentino die Möglichkeit geboten werden, sich frei für die eine oder andere Provinz zu entscheiden. Auch den drei ladinischen Gemeinden des Belluno, die sich per Volksentscheid für die Angliederung an die Provinz Bozen ausgesprochen haben, soll diese Möglichkeit eröffnet werden.
- Bei zukünftigen Abänderungen des Autonomiestatuts soll der Landtag mit 2/3-Mehrheit ein Veto einlegen können.

Diese Vorschläge zeigen Lücken der heutigen Autonomieregelungen auf, die zum Teil von der Mehrheit der drei offiziellen Sprachgruppen unterschiedlich bewertet werden. Wie erwähnt kommt es wesentlich darauf an, ob sich diese in der politischen Kultur des Landes auf konkordanzdemokratischem Wege auf Reformen verständigen, die insgesamt die Weiterentwicklung der Autonomie erlauben. Weder die Unterordnung unter den *status quo* noch die Anwendung des simplen Mehrheitsprinzips kann zu einer guten Lösung für alle führen.

3. Mehr Autonomie auch gegenüber der EU

Doch muss jede Territorialautonomie in der EU auch auf die Kompetenzsphäre der EU Rücksicht nehmen. In zahlreichen Bereichen (Konsumentenschutz, freier Wettbewerb, Verkehrspolitik, Regionalpolitik, Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, Umweltschutz, Berglandwirtschaft usw.) ist Südtirol fest ins EU-Regelwerk eingeflochten. In manchen Bereichen kann dies Interessen des kulturellen Minderheitenschutzes zuwiderlaufen, in anderen können die materiellen Lebensbedingungen durch EU-recht ausgehöhlt werden. Wenn z.B. die EU den ethnischen Proporz als Widerspruch zum gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt betrachtet, greift sie unzulässig in eine völkerrechtlich sanktioniertes Prinzip der Südtirol-Autonomie ein. Wenn sie die Unterstützung der Berglandwirtschaft wesentlich reduziert, die Bemaatung des Transitverkehrs versagt, greift sie in die autonome Gestaltung der Lebensbedingungen ein. Die Interessen der EU-Hochsee-Fischfangflotten waren z.B. Anlass dafür, dass die autonome Region Grönland aus der EU ausgetreten ist und die autonome Region Färöer Sonderabkommen mit der EU abgeschlossen hat. Am besten gelöst hat diese Frage die Region Aland, die ein spezifisches *opting out* der Inseln von

europarechtlichen Regelungen vorsieht. Immer dann, wenn auf verfassungsrechtlicher Ebene Finnland Befugnisse an supranationale Organisationen abtritt, kann Aland sich vorbehalten, sich von dieser Regelung auszuklammern. Nach dem Beispiel der Nordischen autonomen Inseln könnte ein weitergehend autonomes Südtirol sich von Teilbereichen der EU-Politik herausnehmen, um die jeweiligen Regelungen autonomer zu gestalten und interne Ressourcen besser kontrollieren (z.B. in den Bereichen Umweltschutz und Verkehrspolitik).

4. Mehr Autonomie muss auch mehr Demokratie bedeuten

In Sachen Demokratie bleibt die heutige Autonomie wesentlich hinter neuen Bedürfnissen der Bürgern und potenziellen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung an der Politik zurück. In seinem Anspruch, auch eine Art "Landesverfassung" zu sein, ist das Autonomiestatut durchaus noch nicht zufriedenstellend. So sind die Zuständigkeiten der Bürger, die Regierungsform selbst zu bestimmen, einschränkend geregelt. Es gibt im Statut (Art.47, geregelt 2001) keine Norm, die explizit die Volksinitiative für diesen Bereich zulässt, auch nicht für eine Abänderung des Statuts selbst. Die sog. Verfassungsinitiative ist jedoch eine Grundsäule einer guten direkten Demokratie, bei deren Fehlen die Autonomie unter Kuratel der politischen Vertreter und des Staats bliebe.

Die Erweiterung der autonomen Befugnisse muss einhergehen mit einer Verbesserung der ethnischen Konkordanz als Prinzip der politischen Machtausübung. Nach Schweizer Vorbild könnte das Recht eingeführt werden, dass die im Landtag am stärksten vertretenen Parteien auch in der Landesregierung vertreten sein müssen. Allein diese Maßnahme könnte den "disagio" der Italiener Südtirols entdramatisieren. Doch auch die Gemeindeautonomie muss besser verankert werden und mit einer Grundregel für die Finanzierung der Gemeinden ergänzt werden. Weitere Formen der Bürgerbeteiligung können im Statut verankert werden: der Beteiligungshaushalt, das Finanzreferendum auf Gemeindeebene, die Mitwirkung der Bürger in verschiedenen öffentlichen Agenturen wie z.B. der zu schaffenden "Landesagentur für Einnahmen" und anders mehr. Teil der Reform des heutigen Autonomiestatuts müssten auch neue Bestimmungen zum Verfahren der Abänderung des Statuts selbst sein. Die Initiative dafür muss auch vom Volk, also den Südtiroler Wählern, ausgehen können. Abänderungen, die von den politischen Organen ausgehen, müssen einem bestätigten Referendum unterworfen werden können.

Diese Ideen verstehen sich als bloßer Hinweis darauf, welches Potenzial in der Erweiterung der Südtirol-Autonomie für die Demokratisierung und Selbstregierung unseres Landes steckt.

Thomas Benedikter

Bozen, März 2012



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin bzw. des Autors genannt wird, wenn die Verbreitung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.