

Mehr Autonomie für Südtirol - Mehr Souveränität für Bürger und Bürgerinnen in Südtirol

Demokratie hat in Tirol eine gewisse Tradition, auch wenn bei Weitem nicht so stark wie in der Schweiz. In Tirol ist schon am 8. Jänner 1342 im "**Großen Freiheitsbrief**" **das Mitspracherecht der Volksvertreter verbrieft worden, sowie keine ungewöhnlichen Steuern ohne Rat und Bewilligung der "Landleute" zu erheben, ihre Zustimmung zu neuen Gesetzen einzuholen und das Land nach dem "Rat der Besten" zu regieren.** Damals war das eher die Idealvorstellung von "landständischer Verfassung", die später als **neue Landesordnung 1404** betätigt wurde. 1406 erneuerten die Habsburger die sog. Tiroler Freiheiten, nämlich das Recht aller Stände, bei der Regierung des Landes mitzureden. Seit etwa 1420 sind die Tiroler Stände zum Landtag zusammengetreten, unter dem Vorsitz des "Hauptmanns an der Etsch", später Landeshauptmann genannt. Zu einer **Ausformung der direkten Demokratie wie in der benachbarten Eidgenossenschaft kam es allerdings nie.** 600 Jahre später wäre es Zeit, an diese Tradition anzuknüpfen und auch die heutige Landesverfassung im Sinne demokratischer Bürgersouveränität neuen Erfordernissen anzupassen.

Doch zunächst zu unseren zentralen Begriffen: **Souveränität und Autonomie.**

Der Begriff **Souveränität der Bürger in der Demokratie** bedeutet, dass die Macht vom Volk ausgeht. "*Of the people, by the people, for the people*", umschrieb Abraham Lincoln in seiner Gettysburg-Rede dieses Grundprinzip demokratischer Ordnungen. Die Bürger wählen ihre **Vertreter auf Zeit in die repräsentativen Organe**, den Gemeinderat, Landtag, Parlament und EU-Parlament, und können sie auch wieder **abwählen**. Mit einer gut geregelten direkten Demokratie können wir Bürger bei Sachfragen wieder die Entscheidungsmacht wieder an uns ziehen und eine **Volksabstimmung erwirken**. Das funktioniert bei uns nur schlecht, ist bei weitem keine normale demokratische Praxis wie in der Schweiz. In Südtirol haben wir in 62 Jahren Republik in der Nachkriegszeit nur zwei landesweite Volksabstimmungen erlebt, 2009 und 2014.

Der Begriff **Autonomie** im Sinne von Territorialautonomie einer Region oder Provinz bedeutet:

„Autonomie ist eine Form **staatlicher Organisation**, die in permanenter Weise einen bestimmten Mindestumfang an **legislativen und exekutiven Befugnissen** an ein bestimmtes Territorium des

Staats abgibt, das mit frei von der Bevölkerung gewählten Institutionen regiert wird.“ Demokratie und Autonomie sind also **unauflöslich verbunden**. Autonomie in autoritären Staaten macht keinen Sinn, denn dann wird die Macht einfach von **undemokratischen Eliten auf Ebene der autonomen Einheit** ausgeübt, wie in China und anderen Staaten, die offiziell „Autonome Regionen“ haben. Wenn in einer autonomen Region zum demokratisch gewählten regionalen Parlament – das wäre der Landtag bei uns - und Landesregierung auch gute Regeln für direkte Demokratie kommen, steigt die Qualität der Demokratie.

In Ländern mit weiter entwickelten Volksrechten und direkter Demokratie wie in der Schweiz ist das anders. Die Eidgenossen und -innen können in ihren Kantonen nicht nur über jede politische Frage eine **Volksinitiative oder ein Referendum** anstrengen, sondern auch die Kantons- und Bundesverfassung abändern, einzelne Artikel oder bei der Totalrevision auch wesentliche Teile davon. Wenn die politischen Vertreter die Verfassung abändern, haben die Bürger das Recht auf **obligatorisches oder fakultatives Referendum**, sie können also ein Veto einlegen. Wenn somit Grundregeln ihres Kantons oder Bunds verändert werden, muss der Souverän gefragt werden. In Italien gibt es nur eine besondere Form dieses Referendums: wenn eine Verfassungsänderung nur von der normalen Mehrheit des Parlaments genehmigt wird, können **500.000 Bürger oder 5 Regionalräte** ein bestätigendes Referendum verlangen.

In Südtirol ist das anders. Weder hat der Landtag das Recht eigenständig Vorschläge für die Statutsänderung einzubringen, noch dürfen die Bürger das. Ein Recht auf Volksabstimmung z.B. ein bestätigendes Referendum bei einer Statutsreform wie es in der Schweiz zwingend erforderlich wäre, **gibt es bei uns nicht**. Wir Bürger einer autonomen Provinz haben keinen Zugriff aufs Grundgesetz der Autonomie, auch nicht der Landtag. Wenn der Regionalrat nicht zustimmt, wird jeder Vorschlag ans Parlament blockiert. Das Autonomiestatut muss natürlich Verfassungsgesetz werden, also vom Parlament verabschiedet werden, kein Zweifel. Doch heißt dies nicht, dass der Landtag und die Bürger komplett übergangen werden müssen.

Bisher war das Autonomiestatut **absolute Eliteangelegenheit**. Es ist 1969 als Paket von der Landesversammlung der SVP mit 52% der Stimmen verabschiedet worden, also von 1000 SVP-Delegierten. Damals vertrat die SVP tatsächlich gut 80% der deutsch- und lad. Sprachigen Südtiroler, heute ist das anders.

Nur einige wenige SVP-Experten waren damit betraut, es umzusetzen und laufend weiterzuentwickeln. Sie saßen ihrerseits in Rom einigen wenigen Experten der Regierung gegenüber. Das Statut ist umgesetzt worden und die Autonomie auch **ohne Statutsänderungen dynamisch weiterentwickelt** worden, das ist auch voll und ganz als historische Leistung der SVP anzuerkennen. Aber das Verfahren glich einer Art Geheimdiplomatie. Für diese elitäre Verfahren mag es in einer bestimmten geschichtlichen Phase Gründe gegeben haben, als die SVP von 80-90% der Südtiroler und Ladiner gewählt wurde, bestand kein großes Problem politischer Legitimation.

Heute ist das anders, es entspricht nicht mehr den politischen Verhältnissen, also der Parteienlandschaft, wo die SVP nur mehr 48% der Wählerstimmen erhalten hat. Es entspricht auch nicht den heutigen Ansprüchen an eine moderne Demokratie. Es ist **unakzeptabel und gefährlich**, die politische Minderheit von der Gestaltung und Reform der Autonomie auszuschließen. Es ist unakzeptabel, den Bürgern überhaupt kein Recht auf direkte Mitsprache zum Autonomiestatut zu gewähren, weil die Bürger die eigentlichen Souveräne der Demokratie sind. Sie müssen bei der Gestaltung des Grundgesetzes auf **staatlicher wie auf regionaler Ebene** mitreden können.

In der derzeitigen Rechtslage werden wir **von oben gegängelt**, bei Autonomiefragen: das gilt für den **Umfang der Kompetenzen**, bei den Finanzen, das **Verhältnis zu Rom und Trient, der Sprachgruppen untereinander**. Das hat geschichtliche und politische Gründe. Manche Politiker gehen heute noch von der Annahme aus, dass ein ethnischer Konflikt nur auf der Ebene der Eliten gelöst werden kann, also durch Verhandlungen von Parteispitzenvertretern, mit Rückendeckung aus Wien für die eine Seite und Rückendeckung aus Rom für die andere. Der Weg der Verhandlungen und des Kompromisses ist zwingend, aber das kann nicht bedeuten, dass die maßgeblichen politische Kräfte, also die Parteien, und die Bürger von diesem Bereich völlig auszuschließen sind. Auch beim Autonomiestatut müssen sie mitreden und mitentscheiden können. Das Statut ist eine **Art Grundgesetz für unser Land**.

Ich wiederhole, es ist schlecht bestellt mit den Souveränitätsrechten der Bewohner dieses Landes: es gibt kein direktes **Initiativrecht des Landtags**, kein **Vetorecht**, kein Recht der Opposition auf Vertretung in paritätischen Kommissionen, keine Mitsprache bei Finanzverhandlungen, kein **Initiativrecht der Bürger, kein Referendumsrecht der Bürger**. Schon gar nicht gibt es ein Recht zur Abstimmung über die staatliche Zugehörigkeit, aber das ist wieder eine andere Ebene.

Auch wenn ethnische Konflikte durch Kompromiss geregelt werden müssen, kann dieser inzwischen **auch in Südtirol selbst erzielt** werden, sowohl auf Ebene der Parteien, auch auf Ebene der Zivilgesellschaft. Zudem geht es beim anstehenden Ausbau oder Vervollständigung der Autonomie nicht so sehr um die **Regelung des Verhältnisses der Sprachgruppen**. Es geht vielmehr primär um den Ausbau der territorialen Selbstregierung, also um **mehr politische Gestaltungsfreiheit für Südtirol** insgesamt. Da lassen sich inzwischen Mehrheiten in allen Sprachgruppen finden. Wenn man sich den Gesetzentwurf zur Einführung der Vollautonomie der Senatoren Berger und Zeller ansieht, betreffen nur wenige Bestimmungen das Verhältnis der Sprachgruppen, die meisten die Vervollständigung der autonomen Kompetenzen.

Was allerdings sind mehr demokratische Bürgerrechte? Ich werde einige Beispiele gleich aufführen, aber betonen: wenn wir die Reform des Statuts nur den Parteispitzen und 3-4 Parlamentariern von SVP und PD überlassen, wird **kein neuer Spielraum für Demokratie** geschaffen. M.a.W. wenn der Weg zu einer Autonomiereform nicht demokratischer wird, wird auch im Ergebnis im neuen Statut nicht viel an direktdemokratischen Verbesserungen enthalten sein.

Was Südtirol im Grunde genommen braucht, ist Statutshoheit, "**autonomia statutaria**" oder besser "**sovranità statutaria**". Dies gilt in Italien bereits für die Regionen mit Normalstatut. Sie können ihr Regionalstatut selbst erstellen, verabschieden und verändern, im Rahmen der Kompetenzenverteilung der Verfassung. Auch wenn unser Statut per Parlamentsbeschluss Verfassungsrang erhält, könnte es dennoch zunächst **von der betroffenen Region und den dort gewählten politischen Vertretern ausgearbeitet und verabschiedet** werden, etwa wie in den Autonomen Gemeinschaften Spaniens. Dann wird es vom Parlament ratifiziert, oder auch in Teilen abgeändert. In diesem Fall muss es zurück ans Regionalparlament zur neuerlichen Beschlussfassung.

So ähnlich müsste dieses Verfahren auch in Italien und Südtirol laufen. Zunächst Ausarbeitung des Statuts durch den Landtag (auf Vorlage einer Sonderkommission), dann Verabschiedung durch den Landtag und Abstimmung mit dem Trentino. Dann Weiterleitung an das Parlament. Wenn es dort substantiell abgeändert wird, dann neue Behandlung durch den Landtag und neue Ratifizierung und Weiterleitung ans Parlament.

Und damit zu den **Beispielen**. **Im Statut selbst** müssen verschiedene Grundrechte auf Beteiligung

als Ausdruck der Bürgersouveränität verankert werden. Darauf aufbauend muss **die Landesgesetzgebung** in verschiedenen Bereichen bessere Instrumente für die direkte Mitbestimmung der Bürger in der Politik schaffen, also bei der direkten Demokratie, aber auch in anderen Formen und Bereichen. Um welche Mitbestimmungsrechte geht es zunächst im Statut?

1. Die Volksinitiative für sog. Regierungsformgesetze
2. Einführung der Statutsinitiative des Landtags und der Bürger
3. Stärkung der Rolle des Landtags (z.B. Ratifizierungsrecht bei Finanzabkommen mit Rom)
4. Neufassung des Autonomiestatuts im Art. 104, Finanzbestimmungen im Autonomiestatut gekoppelt an Vetorecht des Landtags)
5. Bestätigendes Referendum bei Autonomiestatutsänderungen
6. Übertragung Statutshoheit ans Land Südtirol
7. Übertragung der Demokratie-relevanten Kompetenzen von der Region an die Autonomen Provinzen (sofern die Region weiterbesteht)
8. Verankerung des Rechts auf Volksabstimmungen in Souveränitätsfragen

(Näheres dazu im Beitrag T.B., Mehr Souveränität der Bürger in einer vollständigeren Autonomie“, in: Thomas Benedikter (Hg.), Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie, POLITIS-Beiträge zur Demokratieentwicklung, 2014, S.101)

Es wird mehr Partizipation gefordert, und zu Recht hat die Sonderkommission des Landtags den Reformentwurf von Berger und Zeller an den zukünftigen Landeskonvent verwiesen. Einen solchen **Konvent als Versammlung von politischen Vertretern zur Überarbeitung des Statuts**, hat LH Kompatscher bei der letzten Haushaltsrede angekündigt. Zumindest besteht jetzt der politische Wille, die Bürger und die politischen Kräfte im Land mit einem Konvent stärker am Reformprozess zu beteiligen. Damit sind wir beim **Verfahren einer zeitgemäßen Bürgerbeteiligung** an der Reform des Autonomiestatuts. Dieses Verfahren muss notwendigerweise eine repräsentative und eine direktdemokratische und partizipative Schiene aufweisen.

Ein solcher Konvent, also eine statutgebende Regional- oder Landesversammlung ist für Italiens Regionen mit Sonderstatut nichts Neues. **Zwei Regionen** haben ein solches Verfahren bereits durchlaufen, das **Aostatal** und **Friaul Julisch Venetien**. Sardinien schickt sich an, einen Autonomiekonvent direkt zu wählen, der für den Regionalrat ein neues Statut auszuarbeiten hat. Doch diese Erfahrungen waren bisher nicht so überzeugend: zum einen weil die Bürgerbeteiligung nicht ausreichend breit und weitgehend ausgestaltet worden ist, zum andern weil die

Statutsvorschläge im Parlament stecken geblieben sind. Hier zeigt sich ein weiterer Konstruktionsfehler im parlamentarischen Verfahren: warum kann das Parlament die von autonomen Regionen gewollten Reformansätze 8, 9, 10 Jahre aufs Abstellgleis schieben? Wie können die Bürgerinnen und Konventsmitglieder sicher gehen, dass ihre ganze Arbeit auch im Parlament zur Geltung kommt? Auch das ist ungeklärt.

In Südtirol und im Trentino haben wir die Möglichkeit, aus diesen Erfahrungen zu lernen und einige Schritte weiterzugehen. Um echte politische Legitimation zu gewährleisten, brauchen wir einen direkt gewählten Konvent, nicht nur einen Expertenbeirat oder einige Institutionenvertreter, die dem Landtag zugeschaltet werden. Für die Nominierung der Vertreter und Vertreterinnen in diesem Konvent braucht es ein möglichst freies Nominierungsrecht, das nicht nur den eingesessenen Parteien die Vertretung sichert.

Dann braucht es **faire und wirkungsvolle Formen der direkten Partizipation**, in Form von Vorschlags-, Antrags- und Anhörungsrechten der Bürger. Größtmögliche Öffentlichkeit muss beim Konvent walten, und zum Schluss muss die Wählerschaft das Recht erhalten, das Ergebnis des Verfahrens, also den neuen Statutsvorschlag einem bestätigenden Referendum zu unterwerfen. Diese Möglichkeiten haben wir auch im Rahmen dieses Bildungsprojekts diskutiert und einen entsprechenden Gesetzesvorschlag formuliert, den Sie im Sammelband zum Projekt finden. Der Landtag hat die Zuständigkeit, ein solches Verfahren einzuleiten.

Damit würden wir über die Verfahren in den anderen Regionen hinausgehen, auch über jenes, das in Sardinien geplant ist. Über ein solches Verfahren könnten die Vorschläge der Bürger wirklich einfließen, man könnte die Reform gemeinsam bewältigen, im zweifachen Sinn: gemeinsam mit den Bürgerinnen, gemeinsam aber auch als Projekt, das von allen Sprachgruppen mehrheitlich mitgetragen wird. Damit könnte man dem **3. Autonomiestatut mehr Legitimation** verschaffen. Man könnte aber auch in den Inhalten der Autonomiereform wesentlich über die heute vorliegenden Vorschläge hinausgehen: mehr Partizipation schlägt sich unweigerlich auch im Ergebnis nieder, z.B. würde man **demokratische Spielräume in Südtirol per Statut** erweitern, was im Zeller/Berger-Entwurf nicht vorgesehen ist. Andererseits gilt auch: die von Berger/Zeller vorgesehenen Reformen scheinen im Wesentlichen zwischen den Sprachgruppen nicht strittig zu sein. Wir stehen somit vor der konkreten Möglichkeit, in Südtirol an einem Strick zu ziehen, Mehrheiten in allen Sprachgruppen für eine vollständigere Autonomie aufbieten zu können, und

das ist fürs Parlament mit Sicherheit von Gewicht.

Der Landtag, die Parteien haben somit in den nächsten Monaten die Chance und die Aufgabe, ein solches Verfahren mit mehr demokratischer Qualität zu verankern. Der Landtag wird diese Chance allerdings erst ergreifen, wenn Bürgerinnen und Bürger diese Art von Verfahren einfordern. Das liegt dann an uns. **Die Politiker haben eine Bringschuld, wir Bürger und Wählerinnen die Holschuld.** Wenn nicht Beteiligung von unten eingefordert wird, werden auch weiterhin nur Experten das Sagen haben. Unser Bildungsprojekt wollte dazu den Anstoß liefern, sollte einen bescheidenen, ersten Schritt setzen. Die großen Schritte stehen noch an.

Auch ohne die Souveränitätsfrage zu stellen, also die Staatsgrenzen zu ändern, kann Südtirol als vollständig autonome Einheit in Italien ein sehr hohes Maß an interner Selbstbestimmung erreichen. Dieses muss politisch konzipiert werden, muss von der Bevölkerung geteilt und verstanden werden, muss demokratisch legitimiert werden. Schließlich muss es politisch auf dem Verhandlungswege durchgesetzt und verfassungs- und völkerrechtlich abgesichert werden.

Wenn regierende Politiker über „realistische Wege zu mehr Autonomie“ und über utopische Vorstellungen von Selbstbestimmung sprechen, stecken sie meist schon das ganze Terrain sehr eng ab, von dem, was sie für realistisch halten. Doch ist in einer demokratischen Rechtsstaat mehr möglich als sich manche Politiker der Mehrheitsparteien von vornherein festgelegt haben. Hier gilt es an demokratischen Grundrechten anzuknüpfen von Demokratie, Autonomie und Souveränität der Bürger, sich nicht auf Ewigkeit von bestehenden Bestimmungen einengen zu lassen, denn diese sind eben demokratisch abänderbar.

Fazit: derzeit (November 2014) sieht es danach aus, dass wesentliche autonomiepolitische Entscheidungen in den Verhandlungen zwischen Bozen und Rom in der nächsten Zeit auf dem üblichen Weg in den Direktverhandlungen erfolgen werden. Der 2015 mit Landesgesetz einzusetzende „Südtirol-Konvent“ wird eine Art „Bürgerdialog“ abhalten, um mittel- und langfristige Reformen der Autonomie im Gespräch mit den BürgerInnen abzuwägen. Dieser hoffentlich möglichst partizipative Prozess hat seinen Wert und seine Legitimation und sicher bestmöglich vom Netzwerk für Partizipation betreut, falls dieses damit beauftragt wird. Für die Überarbeitung des Statuts wird dieser Bürgerdialog konkret wenig ausrichten, die wichtigen Entscheidungen fallen unabhängig davon anderswo. Eine echte direkt gewählte Versammlung zur Reform des Statuts ist damit überflüssig (wie oben ausgeführt auch deshalb, weil die

verfassungsrechtlichen Bedingungen für eine konkrete Wirkung eines solchen Konvents nicht vorhanden sind). Somit bleibt mein Vorschlag zwar ein Referenzmodell, wie ein echter Konventsprozess nach dem Muster der Schweizer Totalrevisionen von Kantonsverfassungen ablaufen sollte, aber kein in diesem Kontext praktikabler Vorschlag.

Thomas Benedikter

Brixen, Oktober 2014

Zur Vertiefung: Thomas Benedikter (Hg.), *Mit mehr Demokratie zu mehr Autonomie*, POLITIS-Beiträge zur Demokratieentwicklung, 2014, erhältlich über info@politis.it (10 Euro inkl Postversand) oder bei „Südtiroler Buchhandlung“, Goethestr., Bozen.



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.