

Die Südtirol-Autonomie vervollständigen: aber wie?

10 Thesen¹

These 1 - Status quo, "Voll-Autonomie", Freistaat, zurück zu Österreich oder...

Bei Territorialautonomie geht es um einen optimalen Umfang demokratischer Selbstgestaltung der Lebensverhältnisse innerhalb eines autonomen Gebiets. Freie Bürger/innen eines regionalen Gemeinwesens bestimmen ihre wirtschaftliche, soziale, kulturelle Entwicklung innerhalb der Verfassung und eines Landesstatuts mit demokratischem Verfahren selbst. Die heutige Südtirol-Autonomie ist weder das beste denkbare Autonomiesystem, noch ist der Weg zu mehr Autonomie ausgeschöpft. Im Widerstreit auseinanderstrebender politischer Optionen kommt es darauf an, ein Lösungsmodell präziser zu formulieren und zu begründen. Die Frage der Realisierbarkeit wird meist von den Regierungsparteien vordefiniert. Dass Katalonien und Schottland bald unabhängig sein könnten, hat bis vor Kurzem kaum jemand für "realistisch" gehalten. Andererseits ist Italien bei Einhaltung des Pariser Vertrags tatsächlich völkerrechtlich weder zur Gewährung von "Voll-Autonomie" noch der Selbstbestimmung verpflichtet. Territorialautonomie muss *in sich* als sinnvollste Lösung für Südtirol begründet werden, nicht weil andere Lösungen "unrealistisch" sein mögen. Auch als Teil Österreichs bedürfte Südtirol als mehrsprachiges Land einer Autonomielösung.

Die Regelung der Beziehung zwischen Zentralstaat und autonomer Provinz ist ein Dauerthema der Politik in jeder Territorialautonomie. Eine politische Kraft, die sich in Südtirol behaupten will, muss zu dieser Grundfrage eine artikulierte Position entwickeln. Ein ganz zentraler Aspekt der Autonomie ist das Verhältnis zwischen den Sprachgruppen, ein anderer die Reichweite der Selbstregierung. Bei beiden Aspekten kann die Qualität der Südtirol-Autonomie ausgebaut werden: Umfang und Tiefe der Kompetenzen, Ausmaß demokratischer Mitbestimmung, besseres Verhältnis zwischen den Sprachgruppen, internationale Absicherung und Konfliktlösungsverfahren gegenüber dem Zentralstaat und weitere wichtige Fragen.

These 2 - Autonomie schafft mehr Bürgernähe, unabhängig davon, wer in Bozen regiert

Je mehr politische Sachfragen in Bozen statt in Rom entschieden werden von Politikern, die in Südtirol gewählt werden, und nicht bloß irgendwie vom zentralen Staatsapparat legitimiert sind, desto näher rückt die Machtausübung zum souveränen und von den Maßnahmen direkt betroffenen Bürger/innen. Damit steigen deren Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Mächtigen, Politiker sind den Wählern vor Ort bekannt und verantwortlich. Wenn die Wählerschaft diese nicht nutzt oder ständig einer Partei zur absoluten Mehrheit der Sitze im Landesparlament verhilft, gibt es eine suboptimale Kontrolle der Macht, leidet der Pluralismus, floriert der Machtfilz. Doch das wird vom souveränen Südtiroler Wähler entschieden. Die Ergebnisse der Wahlen sind grundsätzlich offen. Territorialautonomie bringt von sich aus mehr demokratische Teilhabe, wenn diese von den Wählern nicht genutzt wird, ist es deren demokratische Entscheidung. Es wäre unkonsequent - wie früher öfters geschehen - den möglichen Ausbau der Autonomie abzulehnen, weil dann die SVP zu viel bzw. noch mehr Macht erhält.

These 3 - Die Südtirol-Autonomie war ein Kompromiss auf dem Hintergrund des vor 40-45 Jahren Machbaren. Neue Entwicklungen erfordern neue Lösungen.

¹ Dieser Vortrag ist anlässlich des Themenabends zur Südtirol-Autonomie der Grünen/Verdi/Verc am 24. Oktober 2012 auf Schloss Maretsch in Bozen gehalten und überarbeitet worden. Die italienische Fassung dieser Thesen kann vom Autor per Mail bezogen werden: thomas.benedikter@dnet.it

Die Paket-Autonomie von 1972 war eine für die damaligen Kräfteverhältnisse brauchbare Kompromisslösung. Sie hat in gutem Maß für ethnischen Frieden und Ausgleich zwischen den Sprachgruppen gesorgt und der gesamten Bevölkerung des Landes zum Vorteil gereicht. Italien hätte wie Spanien allen Regionen ein Autonomiestatut gewähren sollen, dann wäre es heute in besserer Verfassung, allerdings mit mehr regionaler Eigenverantwortung für die Finanzierung der Regionen und einer solidarischen Finanzordnung, d.h. einem gerechten Finanzausgleich.

Nach der Streitbeilegungserklärung 1992 ist es zu verschiedenen Nachbesserungen gekommen (Energie, Lehrpersonal, Staatsstraßen u.a.m.). Eine größere Reform der Statuten aller autonomen Regionen ist 2001 mit einigen Korrekturen auf institutioneller Ebene gelungen. In vielen Territorialautonomien wird die Regionalverfassung von Zeit zu Zeit der politischen und sozialen Entwicklung im Staat angepasst. Beispiele sind Grönland, die Åland-Inseln, die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens, Katalonien. Heute steht Südtirol allerdings mit dem Trentino und den übrigen Regionen Italiens mit Sonderstatut auch in der Defensive: die Sonderautonomie muss gegen einen zunehmend zentralistischen Kurs der Regierung und gegen einen teilweise Rückbaus des italienischen Regionalstaats im Zuge der laufende Verfassungsreform verteidigt werden..

Südtirols Autonomie ist weder vollständig noch optimal ausgebaut, auch wenn sie zu den besseren der rund 60 echten Territorialautonomien der Welt gehört.² Grundsätzlich können die Südtiroler immer mit demokratischer Legitimität den Anspruch stellen, die Autonomie an neue Erfordernisse anzupassen, also rundzuerneuern. Dies kann unter heutigen Bedingungen nicht so sehr wie vor 40 Jahren mit Argumenten des Minderheitenschutzes gefordert werden, sondern muss für jeden Sachbereich spezifisch begründet werden. Ob es dann dazu kommt, ist eine Frage der politischen Machtverhältnisse und des Drucks von unten der betroffenen Bevölkerung.

These 4 - Nicht nur mehr Autonomie, sondern auch mehr Demokratie

Die Vervollständigung der Südtirol-Autonomie kann sich nicht nur in der Übertragung weiterer Kompetenzen, vor allem primärer Kompetenzen erschöpfen, sondern muss auch bei der Regelung des Verhältnisses der Sprachgruppen nach vorne blicken und für eine bessere demokratische Verfassung des Landes sorgen (z.B. Direkte Demokratie und Wahlgesetz). Heute bleibt die Landesverfassung Südtirols wesentlich hinter den potenziellen Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung zurück. Der Autonomieausbau darf nicht nur die Macht der politischen Organe und der politischen Vertretung stärken, sondern muss für mehr demokratische Rechte der Bürger auf Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen und Kontrolle der Macht sorgen. Mehr noch: der Ausbau der Autonomie selbst muss demokratisch erfolgen und nicht bloß Geschäft eines kleinen Expertenzirkels der Mehrheitspartei bleiben. Landesparlament, Öffentlichkeit, alle Bürger und Bürgerinnen müssen einbezogen werden unter dem Motto: "Mit demokratischeren Verfahren zu einer Autonomie, die mehr demokratischen Spielraum bietet". Der jetzt beginnende „Südtirol-Konvent“ ist ein erster Ansatz dafür.

Eine vollständigere Autonomie muss an beiden Hebeln ansetzen: Erweiterung der autonomen Regulierungskompetenzen, sowie Stärkung der demokratischen Kontrolle der politischen Herrschaft durch die Bürger/innen der autonomen Einheit. Für die Bürger/innen einer autonomen Region unverzichtbar ist darüber hinaus, das Recht das eigene Regional- bzw. Landesstatut mit demokratischen Verfahren (Statutsinitiative, Statutsreferendum, Statutskonvent usw.) selbst abzuändern. Südtirols Bevölkerung ist als "souveränes Subjekt einer autonomen Region" zu begreifen, sollte daher für die innere Regelung der Autonomie selbst zuständig sein, im Dialog und in Verhandlungen mit dem Staat. Über die direkte Demokratie hinaus kann die demokratische Beteiligung und Kontrolle in vielen Bereichen verstärkt werden, beginnend mit besseren Regeln für die direkte Bürgerbeteiligung in den Gemeinden.

2 Einen Überblick über die Territorialautonomien der Welt bietet der Autor in "Moderne Autonomiesysteme" (2012), auf: www.politis.it/publikationen

These 5 - Was kann an der heutigen Autonomie verbessert werden?

Ausgangspunkt für eine solche Betrachtung wäre eine kritische Bestandsaufnahme der Autonomiekompetenzen in allen Politikfeldern. Sie würde zum Schluss gelangen, dass es in einigen Bereichen autonomer nicht gehen kann, in anderen die autonome Regelungsbefugnis lückenhaft ist, in wieder anderen unzureichend (Beispiel: die Abschaffung der Bezirksgerichte durch die Regierung Monti; das Fehlen der primären Zuständigkeit für das Bildungssystem). In zahlreichen Bereichen kann Südtirol die primäre Befugnis ausüben, die in manchen Bereichen in administrativer Hinsicht ohnehin bereits vom Staat "delegiert" worden ist. Weiters gibt es institutionelle Regelungen, die nicht mehr passen, die sogar schon in Normalregionen besser geregelt sind. Der Proporz regelt seit 1976 eine möglichst gerechte Zuteilung öffentlicher Ressourcen nach Sprachgruppenzugehörigkeit, könnte aber mit anderen Regeln ersetzt werden. Immer wieder ist von den vielen einzelnen Sachfragen auszugehen, wo der Grad an autonomer Selbstbestimmung durch die gewählte politische Vertretung im Land einschließlich ihrer demokratischen Kontrolle noch nicht zum Besten steht.

These 6 - Nicht nur die autonomen Regulierungskompetenzen ausbauen, sondern auch das Zusammenwirken der Sprachgruppen verbessern

Im Unterschied zu den anderen autonomen Regionen Italiens muss Südtirol in der Weiterentwicklung der Autonomie immer mit bedenken, wie die konstitutiven Sprachgruppen dieses Haus gemeinsam besser bestellen und unter sich besser auskommen können. So können die konkordanzdemokratischen Entscheidungsmechanismen innerhalb der Institutionen gestärkt werden, indem Vertreter der stimmenstärksten Parteien in die Regierung aufgenommen werden müssen (z.B. die Mitglieder der Landesregierung direkt gewählt werden unter Einhaltung des Proporz; Vertretungsrecht der jeweiligen Minderheit in den Leitungsgremien der mittleren Verwaltungsebene (BZG). Die Kulturautonomie kann verbessert werden, indem jede Gruppe z.B. die Bildungspolitik für sich freier gestalten kann; der Proporz kann positiv überwunden werden, indem das Zweisprachigkeitskriterium nach dem Modell der EU angewandt wird. Dann gibt es auch andere Bereiche, wo ein Ausbau der Kompetenzen des Landes auch für Konflikte zwischen den Sprachgruppen sorgen kann (z.B. die Toponomastik). Solche Fragen müssen möglichst auf Ebene des Statuts im Grundsatz geregelt werden.

These 7 - Keine großen Schritte nach vorn ohne die italienischen Mitbürger/innen

Nur wenn die italienische Sprachgruppe für den Ausbau der Südtirol-Autonomie gewonnen wird, hat ein "Drittes Autonomiestatut" eine echte Chance. Wehrt sich die große Mehrheit der italienischen Sprachgruppe gegen mehr Autonomie, tut sich Rom immer schwer mit mutigen Reformen. Mehr Autonomie gegen die italienischen Parteien durchzusetzen, bringt den ethnischen Frieden in Gefahr. Ein partizipatives Reformverfahren kann abhelfen, wenn die ganze Gesellschaft quer durch die Sprachgruppen einbezogen wird, wenn alle bei der Gestaltung der Landesverfassung mitreden können wie bei einer Art Leitbildentwicklung.

Zur Voll-Autonomie der SVP waren die Reaktionen der italienischen Rechten eher positiv. Für sehr viele Bürger dieses Landes bildet nur eine vollständigere Autonomie eine akzeptable Alternative zur Loslösung von Italien, nicht der Stillstand. Andererseits lässt sich auch in Südtirol wie anderswo eine andere politische Dynamik beobachten: wie in den 1960er Jahren radikalere Kräfte in der SVP aufs Paket gedrängt und es schließlich durchgesetzt haben, werden vermutlich nur mehr Stimmen für "Los-von-Rom-Parteien" in Rom dafür sorgen, dass man sich zu wesentlichen Verbesserungen der heutigen Autonomie herablässt, weil man die Lage zugunsten der gemäßigten Kräfte stabilisieren will.

These 8 - Es braucht auch mehr Autonomie in der EU

Südtirol ist im Unterschied zu Grönland, den Färöern, den Åland-Inseln eine politisch, wirtschaftlich, verkehrstechnisch völlig in die EU integrierte Region, im geografischen Zentrum Europas, keine Insel in der Peripherie. Die Autonomieregeln müssen einerseits mit EU-Recht vereinbar sein, andererseits genießt Südtirol viele Vorteile der EU. In manchen Bereichen engt die EU die Territorialautonomie ein, wie z.B. beim Arbeitsmarkt, bei den Zweisprachigkeitsprüfungen, in der Verkehrspolitik, bei den Subventionen an die gewerbliche Wirtschaft usw. Autonomie als selbstbestimmte Regelungskompetenz durch vor Ort gewählte politische Vertreter wird nicht nur von Rom, sondern auch von Brüssel bedroht, auch wenn man in Südtirol die EU immer als eine Art zweiten Garanten der Autonomie betrachtet hat. Die Transitproblematik zeigt deutlich auf, dass bei solchen Fragen ein Land trotz Autonomie überrollt wird. Ein spezifisches *Opting Out* aus EU-Rechtsregeln, die die Autonomie in wichtigen Bereichen beschneiden – wie auf den nordischen Inseln geltend – gibt es bei uns nicht.

These 9 - Südtirol als eigenständige territoriale Einheit Italiens

Trotz der Paket-Autonomie, die von der Forderung "Los von Trient" ausgegangen ist, und der Reform des Autonomiestatuts von 2001, die die beiden Landtage als ursprüngliche Landesparlamente konstituiert hat, ist die Autonome Region Trentino-Südtirol als historisch überholter Apparat bis heute aufrecht geblieben. In Zeiten verstärkter Rationalisierung der öffentlichen Finanzen und Abschlankung der bürokratischen Apparate ist eine solche "Supra-Region" auch aus Gründen der Sparsamkeit nicht mehr zu rechtfertigen. Keine der heute von der Region ausgeübten Kompetenzen kann nicht mit mehr Kompetenz und demokratischer Legitimation von den Ländern geregelt werden, schon gar nicht ur-demokratische Regelungsbefugnisse wie die Gemeindeordnung. Doch hat die Südtiroler Bürgerschaft kein Recht auf Statutsinitiative zur Abänderung des Regionalstatuts, der Südtiroler Landtag kann nicht von sich aus einen Vorschlag zur Abänderung des Statuts an das Parlament in Rom richten, gemäß Art. 103, Abs.2, braucht es dafür den Konsens der gesamten Region.

Die Schaffung einer eigenständigen Autonomen Region Südtirol ist überfällig und bedeutet keineswegs die Auflösung bestehender Formen der institutionellen Zusammenarbeit zwischen Südtirol und dem Trentino. Regionalrat und Regionalausschuss können durch ein frei geregeltes Koordinierungsorgan ersetzt werden. Ein solcher Vorschlag ist sogar durch das von der Trentiner Landesregierung beauftragte Expertenteam Postal, Carli, Toniatti im Juli 2013 vorgelegt worden. Die Zusammenarbeit kann, wo es Sinn macht, auch zwischen zwei eigenständigen Autonomen Regionen Trentino und Südtirol fortgesetzt werden, genauso wie sie im Rahmen der EVTZ Tirol-Südtirol-Trentino heute schon grenzüberschreitend praktiziert wird.

These 10 - Mit mehr demokratischer Partizipation zu mehr Autonomie

Auch der Weg zu einer vollständigeren Autonomie muss dem Ziel "Mehr Demokratie" entsprechen. Nicht nur muss die Voll-Autonomie mehr Spielraum für Bürgerbeteiligung bieten, sondern muss auch in der Erarbeitung durch die zuständigen politischen Organe (Regierung, Parlament, Sonderkommissionen) selbst demokratischer gestaltet werden. So muss der Landtag in der Reform der Autonomie aufgewertet werden, wie etwa in den spanischen Autonomen Gemeinschaften, wo oft gemäß den jeweiligen Statuten die ganze Bevölkerung über Autonomiereformen abstimmen kann. Die Beteiligung der Bürger/innen an einem Verfahren zur Reform des eigenen Landesstatuts ist technisch heute durchaus machbar. Die Regionen mit Normalstatut Italiens genießen Statutshoheit, in anderen autonomen Regionen wird mit Erfolg das Statut (oder sogar die Verfassung wie z.B. in Island) mithilfe der Bevölkerung, der souveränen Bürger/innen, abgeändert. Dies entspricht der sog. "Totalrevision" der Kantonalstatuten in der Schweiz. Die Reform des Autonomiestatuts könnte idealerweise durch einen Konvent erfolgen, also durch eine von den Bürger/innen gewählte statutarische Versammlung. Diese kann direkt gewählt werden oder auch

mit dem Landtag identisch sein. In Sardinien hat sich die Mehrheit der Bevölkerung im Mai 2012 für die Direktwahl einer „Assemblea Costituente sarda“ ausgesprochen. Der vom Land Südtirol mit dem L.G. Nr.3 vom 25.4.2015 eingesetzte „Südtirol-Konvent“ ist aus der Perspektive partizipativer Demokratie ziemlich mangelhaft gestaltet. So z.B. sind höchstwahrscheinlich die Mehrheit der 33 Mitglieder des Konvents Ausdruck der Mehrheitsparteien im Landtag, die frei nominierten Bürger stellen hingegen nur 8 der 33 Mitglieder. Weder gibt es klare Antragsrechte der Bürger, noch ist eine allgemeine repräsentative Erhebung und eine parlamentarische Arbeitsweise wie in einem echten Konvent vorgesehen. Trotz dieser Schwächen des Beteiligungsverfahrens, des geringen Einflusses der frei von der Zivilgesellschaft benannten Mitglieder des „Konvents“ und der ungeklärten politisch-rechtlichen Wirksamkeit seiner Vorschläge, bildet dieser einjährige Prozess eine neue Chance der politischen Beteiligung, erstmals auch am Grundgesetz der Autonomie, dem Statut. Er bietet die Chance der Verständigung zwischen Bürger und Bürgerinnen aller Sprachgruppen und der politischen Bildung mit Blick auf die gemeinsame Weiterentwicklung der Südtirol-Autonomie.